جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام
دراسة مقارنـة

إعداد

أمجد جهاد نـافع عياش

إشراف

أ.د أحمد مبارك الخالدي

قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نـابلس، فلسطين.

2007



ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام

دراسة مقارنة

إعداد

أمجد جهاد نافع عياش

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2007/4/28 وأجيزت .



أعضاء لجنة المناقشة — التوقيع





1. الدكتور أحمد مبارك الخالدي(مشرفاً ورئيساً) ....
2. الدكتور محمد الشلالدة (عضواً) ....
3. الدكتور غازي دويكات (عضواً) ....

الإهداء

إلى أفراد أسرتي وأحبائي....

إلى الصرح العلمي الكبير... جامعة النجاح الوطنية.

إلى كل موظف مخلص يخشى الله في أداءه لواجباته...

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل لمعالي وزير العدل الفلسطيني الأستاذ الدكتور أحمد مبارك الخالدي على ما بذله من جهد وما قدم من رعاية وإرشاد طيلة فترة إشرافه على إعداد هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل من الأستاذ الدكتور محمد الشلالدة والأستاذ الدكتور غازي دويكات أعضاء لجنة المناقشة لهذه الرسالة.

وكذلك أشكر كافة أساتذة كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية لعطائهم الذي لا ينضب.

فهرس المحتويات

ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام

دراسة مقارنة

إعداد

أمجد جهاد نافع عياش

إشراف

أ.د أحمد مبارك الخالدي

الملخص

لقد عالجت في رسالتي هذه ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، حيث قمت بدراسة هذه الضمانات في ضوء كل من النظام التأديبي المصري والأردني والفلسطيني، وقد تناولت في الفصل الأول من هذه الدراسة الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي، حيث عرضت **لمواجهة** العامل بالمخالفات المنسوبة إليه، فتطرقت لمفهوم المواجهة، وكذلك الأساس القانوني المستندة إليهً. وقد درست مقتضيات المواجهة ، فعرضت لإعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه، وحقه بالإطلاع على الملف التأديبي، . كما تطرقت لضمانة الموظف **بممارسة حق الدفاع،** ووجدت أن هناك بعض الغموض والإختلاف في تعريف حق الدفاع، وعلاقته بالضمانات الأخرى، كما عرضت لمقتضيات ممارسة الدفاع، من حيث إمكانية الدفاع كتابةً ،أو شفاهة، وبحرية الدفاع، وحق الموظف بمناقشة الشهود والإستشهاد بهم، وحقه بالإستعانة بمحام . وقد عرضت للإختلاف الفقهي فيما يتعلق بعبء الإثبات، حيث وجدت أن البعض يلقي بهذا العبء على جهة الإدعاء، اتفاقاً مع قاعدة "أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته" المطبقة في المجال الجنائي ، فيما يرى البعض الآخر استناداً لقرينة صحة التصرفات الإدارية، أن مجرد اتهام الموظف من شأنه اعتبار الموظف مذنب ، ويقع عليه عبء إقامة دليل براءته . وبما أن مواجهة الموظف بالتهمة المسندة إليه، و منحه حق ممارسة الدفاع، لن يكون مجدياً ، ولا محققاً للغاية المستهدفة منه، إلا إذا توافرت ضمانة الحيدة وعدم الإنحياز، لذلك فقد قمت بالتطرق لتعريف الحيدة، فوجدت أن البعض من الفقه يضيق من نطاقها فيقصرها على عدم الجمع بين سلطة التحقيق والحكم، فيما يعتبرها البعض الآخر امتداداً لحقوق الدفاع. وقد قمت بدراسة هذه الضمانة في مرحلة التحقيق وكذلك في مرحلة توقيع الجزاء، وقد خلصت الى أن ضمانة الحيدة تجد تطبيقاً كاملاً في نظام التأديبي القضائي، فيما تتحقق بشكل أضعف في نظام التأديب شبه القضائي، ويكاد يتعذر إعمالها في التأديب الرئاسي. وقد عرضت لوسائل كفالة ضمانة الحيدة ،فتطرقت لأسباب الرد والتنحي وعدم الصلاحية، كما عرضت لأحكام الرد وعدم الصلاحية ،وقد وجدت أن الفرق بين أسباب عدم

الصلاحية وأسباب الرد ، يكمن في أن قيام الأول مبطل للحكم أو القرار ولو اتفق الخصوم على ارتضاءه، لتعلق الأمر بالنظام العام، بينما يجوز للخصوم السكوت عن طلب الرد أو النزول عنه بعد تقديمه، وبذلك يصير الحكم الذي صدر رغم توافرها صحيحاً.

وقد خصصت الفصل ألثاني لضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي، فعرضت **لمبدأ المشروعية،** وقد تبين لي أن تطبيق هذا المبدأ في المجال التأديبي ، تطبيق قاصر حيث يشمل شرعية العقوبة ولا يشمل شرعية المخالفة ، كما أنه لا يوجد قوائم جزاءات تربط بين المخالفة وما يقابلها من جزاء، حيث أن ذلك متروك للسلطة التأديبية المختصة، وقد عرضت لمقتضيات الإلتزام بمبدأ الشرعية وهي الإلتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء، وتفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً ، وعدم جواز اللجوء للعقاب المقنع .ثم تطرقت **لمبدأ شخصية الجزاء التأديبي،** حيث تبين بأن هذا المبدأ لا يجيز معاقبة الموظف إلا إذا ارتكب مخالفة أو ساهم بها ، وإلا كان قرار الجزاء فاقداً لركن أساسي من أركانه وهو ركن السبب. وبعد ذلك قمت بدراسة **مبدأ وحدة الجزاء التأديبي،** والقاضي بعدم جواز عقاب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي أصلي على ارتكابه مخالفة واحدة، وعرضت لشروط قيام هذا التعدد، ومن الضمانات الهامة التي عنيت بها في هذه الدراسة، مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي، وقد تبينت أن القضاء الإداري يعترف كمبدأ عام للسلطات التأديبية المختصة بحرية تقدير الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة، شريطة أن لا يشوب هذا التقدير "غلو"، وقد عرضت للإختلاف الفقهي حول رقابة القضاء للتناسب، وقد خلصت لتأييد هذه الرقابة على قرارات السلطات التأديبية الإدارية، دون القضائية. ثم عرضت **لمبدأ المساواة في العقوبة،** وقد وجدت أن تطبيق هذا المبدأ يتعارض مع ما درجت عليه التشريعات من إفراد قوائم جزاءات خاصة لبعض أصناف الموظفين من المستويات العليا، كذلك فقد عرضت لمبدأ تسبيب الجزاء التأديبي ، فبينت أهميته، ومكانته في التشريع المقارن، وحكم هذا التسبيب في حال عدم وجود نص،كما قمت بدراسة عناصر التسبيب والتي حصرتها بالوقائع التي تستوجب الجزاء والأساس القانوني للتجريم والرد على ما يبديه الموظف من أوجه دفاع، وقد عرضت لشروط صحة التسبيب ، والتي تقتضي أن يرد التسبيب في صلب القرار ،وأن يكون التسبيب سائغاً ومتناسقاً وواضحاً.

أما الفصل الثالث فقد خصصته لدراسة الطعن القضائي على القرار التأديبي، وقد عرضت **للجهة المختصة بنظر الطعن** في مصر والأردن وفلسطين، وقد تبين لي أن القرار التأديبي في مصر

قد يصدر عن الجهات الإدارية ، بالإضافة للجهات القضائية ، لذلك فقد فرقت بين الجهة المختصة بالنظر في الطعن على القرار التأديبي حسب الجهة المصدرة للقرار، كما انتقدت ما يعانيه القضاء الإداري الفلسطيني من أحادية درجة التقاضي، وعدم كفاية محكمة واحدة للنظر بكافة القضايا الإدارية، كما تطرقت لشرطي **المصلحة والمواعيد**، حيث بينت المقصود بالمصلحة، وموقف الفقه والقضاء من وجوب قيامها ، ومعايير تحديدها، كما قمت بدراسة مواعيد رفع الطعن على القرار التأديبي ، الإداري والقضائي، كما عرضت لحكم التظلم قبل رفع الطعن، **وأسباب الطعن**، حيث وجدت أن القرار التأديبي باعتباره قرار إداري يقوم على خمسة أركان(الاختصاص ،الشكل ، السبب، المحل ، الغرض)، ولذلك فقد حصرت أسباب الطعن بأوجه عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري بأحد أركانه، أما أسباب الطعن بالحكم التأديبي فقد قمت بدراستها وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون مجلس الدولة المصري، كما تطرقت **للأثر المترتب على إلغاء القرار التأديبي**، حيث تبين أن حكم الإلغاء من شأنه إعدام القرار التأديبي وبأثر رجعي من تاريخ صدوره، وأن لحكم الإلغاء حجية عينية مطلقة بالنسبة للكافة، إلا أنه لا يمنع بكل الأحوال السلطات التأديبية من إعادة مسائلة الموظف تأديبياً، وأن ذلك يتحدد وفقاً لسبب الإلغاء.

سم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

أهمية البحث وأهدافه: إذا كانت المرافق العامة هي الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة و فعالية. ومع أن مبدأ الفعالية يقتضي أن تمنح جهة الإدارة مساحة من الحرية في تأديب الموظف المخطأ، فإن الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف تلعب دوراً هاماً في حفز همته وولاءه، للقيام بالأعباء الملقاة على عاتقه على خير وجه، لذلك كان لا بد من إعمال مبدأ الضمان بشكل متسق ومتوازن مع مبدأ الفعالية. ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث الذي يسلط الضوء على ضمانات المساءلة التأديبية، وتتكرس أهمية هذا البحث نظراً للتوسع الكمي والنوعي للخدمات والحاجات العامة التي تعمل الدولة على إشباعها، وما رافق ذلك من توظيف لإعداد هائلة من الموظفين العموميين. وتعتبر دراسة وتحليل الأحكام المتعلقة بضمانات المساءلة التأديبية ذات أهمية ودور واضح في مجال توعية وإرشاد الموظفين العموميين لحقوقهم إزاء ما تتخذه السلطات التأديبية من أحكام وقرارات تأديبية، خاصة وأن التأديب أمر يمكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طوال حياته الوظيفية، ويمكن أن يمتد أثره للكثير من المزايا الوظيفية.

ومع أن موضوع هذا البحث من الموضوعات التي طرقت ولا زالت موضوعاً خصباً للبحث والدراسة، إلا أن هذا البحث يتميز بتسليط الضوء على هذه الضمانات في نظام التأديب الفلسطيني الذي لا زال في طور التبلور، ولم تلقى هذه الضمانات حقها من البحث والدراسة فيه، بالإضافة لنظام التأديب المصري الذي وصل لمراحل متقدمة من التطور في هذا المجال ، وكذلك النظام التأديبي في الأردن الذي كان سائداً في الضفة الغربية ولا زالت بعض قوانينه مطبقة فيه، وإعمال المقارنة في ظل هذه الأنظمة من شأنه إبراز أوجه الاتفاق والإختلاف وميزات وسلبيات كل منها، خاصة وأن هذه الأنظمة تشمل التأديب القضائي، وشبه القضائي، والرئاسي.

كما أن التطور الحاصل في هذه الضمانات تبعاً لتعديل القوانين القائمة أو تغييرها خاصة في الأردن وفلسطين يعطي لهذه الدراسة أهميتها لكونها تهدف للوقوف على آخر القوانين والأنظمة ، وآراء الفقه وأحكام القضاء ذات الخصوص.

تساؤلات البحث: يثير البحث في موضوع الضمانات التأديبية عدة إشكاليات وتساؤلات؛ فإذا كانت مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه ، وحقه بالدفاع ،وحيادية جهة التحقيق والسلطة التأديبية من الضمانات الهامة التي ينبغي أن تسبق وتعاصر توقيع الجزاء التأديبي، فإن التساؤل يثور حول مفهوم وأساس المواجهة ، وإجراءاتها، والمقصود بحق الدفاع، وحدوده، ومتطلباته، ومضمون الحيدة، كما يثور التساؤل حول ضوابط الجزاء التأديبي، وإمكانية الطعن بالقرار أو الحكم التأديبي، والجهة المختصة بنظر هذا الطعن، وشروطه وأسبابه، وما يترتب على إلغاء القرار التأديبي من آثار

منهجية البحث: سيتبع الباحث في أطروحته هذه المنهج النظري التحليلي المقارن،عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء،وإجراء المقارنة بين النظام التأديبي المصري، والأردني، والفلسطيني. والاستفادة من أحكام التشريعات المختلفة بالقدر الذي يحقق أهداف البحث ويثريه.

حدود البحث: سيقتصر هذا اليحث على دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظفين المدنيين دون العسكريين، كما سيقتصر على الموظفين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة، وموظفي الجامعات.وذلك لتخصيص البحث، وتعمقه،وتحديده. وتحقيقاً لأهداف هذا البحث وفي محاولة للإجابة على تساؤلاته ، فقد قسمت هذا البحث على النحو التالي:

الفصل الأول : الضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.

الفصل الثاني: ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي.

الفصل الثالث: الطعن القضائي على القرار التأديبي.

الفصل الأول

الضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث الأول: مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه

المطلب الأول :مفهوم المواجهة وأساسها

الفرع الأول: مفهوم المواجهة

الفرع الثاني:أساس المواجهة

المطلب الثاني:إجراءات المواجهة

الفرع الأول :إعلام المتهم وإعطاءه أجلا للدفاع عن نفسه

الفرع الثاني:حق الإطلاع على الملف

المبحث الثاني:ممارسة حق الدفاع

المطلب الأول:تعريف حق الدفاع

المطلب الثاني:مقتضيات ممارسة حق الدفاع

المطلب الثالث:حدود ممارسة حق الدفاع وعبء الإثبات

الفرع الأول:حدود ممارسة حق الدفاع

الفرع الثاني:عبء الإثبات

المبحث الثالث:الحيــدة وعــدم الانــحياز

المطلب الأول :تعريف الحيدة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

الفرع الأول: تعريف الحيدة في التأديب

الفرع الثاني: نطاق ضمانة الحيدة في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

أولاَ: ضمانة الحيدة في مرحلة التحقيق

ثانياَ: ضمانة الحيدة في مرحلة توقيع الجزاء

المطلب الثاني:وسائل كفالة ضمانات الحيدة

الفرع الأول :عدم صلاحية القضاة وأعضاء مجلس التأديبِ

الفرع الثاني: أحكام رد القضاة وأعضاء مجلس التأديبِ

الفصل الأول

الضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

سواء أكان التأديب قضائياً، أو شبه قضائي، أو رئاسي، فلا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية، في المرحلة السابقة لتوقيع الجزاء وهي مرحلة التحقيق، وكذلك في مرحلة توقيع الجزاء، الذي قد يتم من خلال المحاكم التأديبية، أو مجالس التأديب، أو من قبل السلطات الرئاسية، وهذه الضمانات تعتبر من الضمانات الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، مع وجود بعض الفوارق، التي تستند للاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها.

وسوف أدرس هذه الضمانات في ثلاثة مباحث على التفصيل التالي:

المبحث الأول

مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه

المطلب الأول:مفهوم المواجهة وأساسها

الفرع الأول: مفهوم المواجهة :

تعني المواجهة بصفة عامة، تمكين العامل، أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه.[1]

وفي نطاق المساءلة التأديبية تعني المواجهة "إيقاف العامل على حقيقة التهمة أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علما بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه. ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وذلك لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه".[2]

ومواجهة الموظف بالتهم المسندة إليه أمر ضروري سواء في مرحلة التحقيق، أو مرحلة توقيع الجزاء. ومع ذلك فقد اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أن مخالفة الإجراءات الشكلية لا يترتب

---

[1] بركات،عمر فؤاد أحمد:**السلطة التأديبية** –دراسة مقارنة –القاهرة ،مكتبة النهضة العربية،1997،ص253

[2] المحكة الإدارية العليا ،طعن رقم 1043 لسنة 9ق،جلسة 1967/12/26،مجموعة السنة 13،ص273

عليها جزاء الإلغاء، إذا ثبت أنها لم تؤثر في القرار من حيث الموضوع ،أو لم تنتقص من ضمانات الأفراد ،فقضت بأن "عدم إعلام الموظف خطيا بفحوى الشكوى المقدمة ضده ،وعدم مطالبته بالإجابة عليها خلال مدة معينة وفقا لما هو وارد في نظام الموظفين وإن كان مخالفا للإجراء الشكلي المنصوص عليه في النظام ،إلا أن هذه المخالفة لا يمكن اعتبارها مجحفة بحق المستدعي في الدفاع عن نفسه أو مؤثرة في القرار المطعون فيه ،طالما أتيحت له الفرصة مرتين للإجابة على الشكوى ،الأولى عندما جرى التحقيق معه من قبل المحقق ، والثانية عند مثوله أمام المجلس التأديبي" .[1]

وبالرغم من أهمية المواجهة ، في مرحلتي التحقيق وإيقاع الجزاء، إلا أن القضاء الإداري في مصر لم يأخذ موقفاً متشدداً من حيث ترتيب جزاء البطلان على مخالفة الضمانات – ومن ضمنها المواجهة – في مرحلة التحقيق؛ حيث أخذ بالتمييز بين الشكليات الجوهرية، والشكليات غير الجوهرية ، وبعدم إبطال الجزاء الإداري، إذا ما خولفت شكلية غير جوهرية، وفضلاً عن ذلك فإن القضاء الإداري في مصر يرفض الإلغاء، إذا شاب التحقيق قصوراً، وكان في وسع المتهم أن يتلافى هذا القصور أمام المحكمة التأديبية.[2]

ويمكن الاستنتاج مما سبق بأن عدم المواجهة في مرحلة التحقيق، أو عدم صحتها، لا يؤدي بالضرورة إلى إبطال القرار، أو الحكم التأديبي، إذا تم تلافي هذا الخلل في المرحلة اللاحقة للتحقيق، وهي مرحلة توقيع الجزاء؛ ولكن إذا لم تراعى هذه الضمانة في مرحلة توقيع الجزاء فإن ذلك يقتضي الحكم ببطلان قرار أو حكم الجزاء، لعدم وجود مراحل لاحقة يمكن تلافي هذا الخلل من خلالها.

ويرى الدكتور الطماوي بأن عدم إلغاء القرار الإداري القائم على تحقيق شابه قصور– كعدم صحة المواجهة أو الإخلال بحق الدفاع– يمكن أن يطبق في حالة العقوبة التأديبية التي توقعها المحكمة التأديبية ،أو مجلس التأديب، على أساس أن في وسع المتهم أن يتدارك أمامها ما شاب التحقيق من قصور، ولكنه لا يصدق في حالة توقيع العقوبة من قبل الرئيس الإداري، ومن ثم فإن قصور التحقيق يؤدي إلى إلغاء القرار الصادر بالعقوبة.[3]

---

[1] محمكةالعدل العليا الأردنية ،القرارقم 66/4،ص457،عدد4لسنة 1966

[2] الطماوي ،سليمان : **القضاء الإداري،الكتاب الثالث:قضاء التأديب** –دراسة مقارنة– مصر:دار الفكر العربي.1979,ص566.

[3] قضاء التأديب، المرجع نفسه ،ص566 .

الفرع الثاني:أساس المواجهة:

برز اتجاهان[1] في تفسير أساس فكرة المواجهة؛ حيث ربط الاتجاه الأول هذه الفكرة بالجزاء فاعتبر إجراء المواجهة باعتباره من المبادئ العامة التي تطبق في غيبة النصوص ،لا يتأتى إلا بالنسبة للإجراء الذي له طابع الجزاء ،أما في الحالات الأخرى فلا تجب المواجهة في الإجراء، إلا بنص ،وذلك انطلاقا من أن الإدارة لا تلتزم مبدئيا بالمواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعا حقيقيا. ومع أن سلطة الإدارة في العقاب سلطة استثنائية، إلا أن الاعتراف بهذه السلطة للإدارة، يتم بصورة متزايدة؛لذلك كان لا بد من تطبيق ضمانات هي في الحقيقة من مقومات الأنظمة القضائية.

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ،قد أخذت بهذا الإتجاه ؛ حيث قضت بأحد أحكامها "بضرورة توفير قدر من الضمانات الجوهرية كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية ،وأن هذا القدر يتحدد طبقا لما تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات،وإن لم يرد عليه نص،ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري" [2].

أما الاتجاه الآخر فقد توسع في أساس فكرة المواجهة وأرجعه إلى مبدأ (سماع الطرف الآخر)وبذلك لم يقصر نطاق المواجهة على الإجراءات التأديبية، بل تشمل لديه كل إجراء ينطوي على آثار خطيرة تمس مصلحة مادية أو أدبية.

ومع أن ضمانة المواجهة في الأساس مقررة لحماية الموظف إزاء ما قد يتخذ بحقه من إجراءات تأديبية، إلا أن نطاق التوسع في مبدأ المواجهة أخذ بالاتساع ليشمل كثير من القرارات الإدارية غير التأديبية التي تمس مصلحة الأفراد. ومع ذلك فإن مضمون المواجهة وأهميتها في هذه القرارات لا يصل إلى معنى المواجهة في التأديب، لأن الأمر في التأديب أمر جزاء عن خطأ، والخطأ يخضع لقواعد الإثبات، وجوداً وعدماً، وللموظف مصلحة في مناقشة الخطأ ونفيه، كما أن المسؤولية التأديبية تخضع للقواعد العامة للمسؤولية من حيث موانع العقاب والأسباب، والأعذار المخففة، ويدعو هذا كله إلى أن تكون المواجهة في التأديب إحاطة كاملة ودقيقة بكل المخالفات، وأدلة الاتهام، حتى

---

[1] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** –دراسة مقارنة:القاهرة: دار النهضة العربية 1979،ص246 وما بعدها

[2] المحكمة الإدارية العليا ،207–4 (1959/3/21) ،مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات،إعداد أحمد سمير أبو شادي ونعيم عطية،ص426

يستطيع المتهم إعداد دفاعه، أما في الإجراءات الإدارية غير التأديبية ومهما يترتب عليها من آثار،فإنها تصدر بناء على اعتبارات المصلحة العامة ، ولا يناقشها صاحب الشأن إلا في الحدود التي ينطوي فيها تصرف الإدارة على عيب يصيب هذا الإجراء بأحد أركانه ،فيكون له الطعن في القرار بعد صدوره لهذا السبب.[1]

[1] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** :مرجع يبق ذكره ، ص255 وما بعدها

المطلب الثاني

إجراءات المواجهة

الفرع الأول:إعلام المتهم وإعطاءه أجلاً للدفاع عن نفسه

يعتبر إعلام المتهم بالتهمة المسندة إليه من الضمانات الهامة للموظف في مجال المساءلة التأديبية، وذلك لأن هذا الإعلام يتيح للموظف المتهم تقدير خطورة موقفه، والعمل على إعداد دفاعه فيما يتعلق بموضوع الاتهام الموجه إليه.

ولا يشترط لهذا الإعلام شكلا معينا كأصل عام،[1] إلا أن معظم التشريعات تعتبره إجراءً جوهرياً، وتشترط أن يكون بخطاب موصى عليه مع علم الوصول، للتأكد من إتمام هذا الإجراء الذي قد يترتب على إغفاله بطلان الحكم .[2]

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها، ودون أن تعلن للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي، فإن هذا القرار يكون قد صدر معيبا عيبا جوهريا يستدعي بطلانه".[3]

وفي فلسطين: لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف – فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر – إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله [4].ويجب أن يتضمن قرار إحالة الموظف للجنة التحقيق التي تتولى التحقيق معه بيانات بالمخالفات المنسوبة إليه، وأن يعلن بقرار مهمة اللجنة ومكان انعقادها وزمانه [5].

---

[1] ياقوت ,محمد ماجد: **الطعن على الإجراءات التأديبية** ،الإسكندرية: .منشأة المعارف 1997،ص59.

[2] الزعبي ،خالد سمارة :**القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن**،عمان: مكتبة دار الثقافة ،1998،ص.251

[3] عدل عليا أردنية رقم 71/142، مجلة نقابة المحامين ، العدد1، سنة1973، ص25.

[4] الفقرة الثانية من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4)لسنة 2005

[5] الفقرة (1.2) من المادة 88 من الائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4)لسنة 2005 – الشق الإداري

وفي الأردن : أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي هذا الإعلان في التحقيق بشكل ضمني حين خول الموظف المحال على التحقيق وفقا للبندين (1) و(2)[1] من الفقرة أ من المادة 147 أن يطلع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها ،وهذا بطبيعة الحال يقتضي أن يسبقه إعلام للموظف بالتهمة المنسوبة إليه[2] . وقد نصت المادة 148 من النظام المذكور على وجوب هذا الإعلام في مرحلة توقيع الجزاء ، من خلال تبليغ نسخة عن الدعوى التأديبية ومرفقاتها للموظف خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ تقديمها إلى رئيس المجلس التأديبي .

وفي مصر ورد النص على هذا الإعلان ضمنيا في المادة79 من القانون رقم 47 لسنة 1978، التي تقرر عدم جواز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه – وبطبيعة الحال فان ذلك يقتضي أن يعلن بالتهم المنسوبة إليه–.

وقد تم التأكيد على ضرورة الإعلان بشأن المحاكمات التأديبية، في القانون الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، الذي أوجب إعلان الموظف بقرار الإحالة للمحكمة التأديبية، وبتاريخ الجلسة من خلال سكرتيرية المحكمة ،خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق على أن يكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.[3] وقد أوضح قانون مجلس الدولة الحالي بعض إجراءات هذا الإعلان وتفاصيله، حيث نصت المادة 34 منه على أنه:" تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق، وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين، وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم، والنصوص القانونية الواجبة التطبيق. وتنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قام كتاب المحكمة، ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور،على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بإبلاغ ذوي الشأن بقرار الإحالة ، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق. ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه، أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول. ويتم إعلان

---

[1] هذه الحالات هي : 1) إذا كان من رأي الجهة التي تنظر في المخالفة أن تفرض على الموظف الذي ارتكبها أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود (6 ، 7 ، 8 ، 9) من الفقرة أ من المادة 142 من هذا النظام – وهي عقوبات تنزيل الراتب وتنزيل الدرجة والاستغناء عن الخدمة والعزل – 2)إذا رأت تلك الجهة إحالة الموظف الذي إرتكب المخالفة إلى المجلس التأديبي .

[2] الفقرة ب من المادة 147 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لعام 2002 .

[3] المادة 23 من القانون رقم 117 لسنة 1958 .

أفراد القوات المسلحة ومن في حكمهم – ممن تسري في شأنهم أحكام هذا القانون – بتسليمه إلى الإدارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة".

وإذا كان المشرع المصري في قانون مجلس الدولة قد بين بعض تفاصيل هذا الإعلان وإجراءاته، فإن الرجوع فيما لم ينظمه هذا القانون من تفاصيل وإجراءات يكون إلى قانون المرافعات، بإعتباره تقنيناً للأصول العامة في هذا الصدد.[1]

وإذا أعلن المتهم على الوجه الصحيح وحضر المحاكمة وأجلت الجلسة في مواجهته فلا محل لإعلانه بكل تأجيل ،أما إذا تم التأجيل في غيبته فلا بد من إعلانه بهذا التأجيل.[2]

ومع أن معظم التشريعات تنص على وجوب هذا الإعلان ،إلا أن صمت المشرع عن ذكر نص بهذا الخصوص لا يعني إهداره، لأن إعلان الموظف بالتهم المنسوبة إليه يعتبر أمراً ضرورياً حتى مع غياب النص؛ لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون.[3] وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في مصر،[4] والأردن،[5]أما في فلسطين فلا يوجد في حدود علم الباحث أي قرار لمحكمة العدل العليا بهذا الخصوص .

الفرع الثاني:حق الإطلاع على الملف التأديبي :

يمثل حق الإطلاع على الملف التأديبي وما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم ،إذ لا يكفي إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه بشكل فعال وسليم ، بل لا بد من إتاحة الفرصة له للإطلاع على الملف التأديبي بما يحتويه من أوراق، وتحقيقات، وأدلة ومستندات تتعلق بالاتهام الموجه إليه ،وهذا بطبيعة الحال يتعذر معرفته بشكل واضح من خلال الإعلان بالتهمة الذي يوجه للمتهم .

---

[1] الطماوي: **قضاء التأديب**. مرجع سابق. ص583 .

[2] بركات،عمر فؤاد أحمد:**السلطة التأديبية** –دراسة مقارنة – القاهرة ،مكتبة النهضة العربية،1997،ص263،262 .

[3] الزعبي ،خالد سمارة :**القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن**:عمان: مكتبة دار الثقافة .1998،ص252.

[4] على سبيل المثال القرار 207 –4 بتاريخ 1959/3/31 . مجموعة أبو شادي،أحمد سميرو عطية نعيم.مرجع سابق.ص426 .

[5] لاحظ على سبيل المثال القرار رقم 1986/108 المنشور في الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

وإذا كان الأصل في حق الإطلاع على المستندات والبيانات لدى الغير، أن يستند إلى القانون.[1] إلا أن الفقه المصري قد استقر على اعتبار حق الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية بما تحويه من أوراق ومستندات تعين الموظف على ممارسة حق الدفاع من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة، لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق.[2]

وعليه،فانه في حال عدم النص على هذا الحق في التشريعات الوظيفية – وإن كان ذلك يشكل نقصا تشريعيا – إلا انه لا يشكل إهدارا أو نفيا لهذا الحق ؛لأن حق الإطلاع على الملف تفرضه المبادئ العامة للقانون لارتباطه بضمانة تأديبية، ودستورية هامة هي، حق الدفاع الذي يمهد له ويحكمه حق الإطلاع [3].

وفي الغالب يكون لكل موظف في الجهاز الحكومي ملفان –أحدهما عادي يحفظ فيه الأوراق العادية والآخر مكتوم تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف من تقارير سرية وتقارير سنوية عنه .وإذا كان يحق للموظف الاطلاع على الملف العادي في أي وقت، فانه لا يجوز له ذلك في الملف المكتوم ،إلا أنه في مجال المساءلة التأديبية يعتبر الملف المكتوم أحد مصدرين هامين لإحاطة الموظف المتهم علما بما هو منسوب إليه ، أما المصدر الآخر فهو الملف التأديبي نفسه ،وقد كفلت كثير من التشريعات حق إطلاع الموظف المتهم على الملف التأديبي، أو على ملف خدمته فيما يتعلق بالإخطار الموجه إليه [4].

ولكن لا بد من التمييز بين حق الإطلاع على ملف خدمة الموظف، والتي لا تعتبر عنصرا أساسيا في المواجهة والمرتبطة بوجود النص ،وفي الحدود التي لا تضر فيها العلنية بمصلحة المرفق، وبين حق الإطلاع على الملف التأديبي الذي يتضمن التهم والذي يعتبر عنصرا جوهريا في المواجهة [5].

وقد نصت معظم التشريعات الوظيفية على هذا الحق، صراحة في بعض الأحيان وضمنيا في أحيان أخرى، ففي فلسطين نصت المادة (2/89)من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه

[1] محارب،علي جمعة:**التأديب الإداري في الوظيفة العامة** :الأردن،مكتبة دار الثقافة ,سنة 2004،ص338.

[2] بركات ،عمرو فؤاد أحمد:**السلطة التأديبية** –دراسة مقارنة – القاهرة،مكتبة النهضة المصرية ،1979,ص263.

[3] خليفة ,عبد العزيز عبد المنعم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ,ط1,الإسكندرية :منشأة المعارف .2003،ص142.

[4] الزعبي ،خالد سمارة :**القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن** ،ط3 ،:عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع 1998 ،ص253،252.

[5] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة:مرجع سبق ذكره** .ص273 .

يحق للموظف الإطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها.وفي الأردن أكد نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي على هذا الحق، فأجازه للموظف في مرحلة التحقيق، وأوجبه في مرحلة توقيع الجزاء من خلال تكليف المجلس التأديبي بتبليغه إياها[1] .

وفي مصر ورد النص على هذا الحق في قانون موظفي الدولة الملغى رقم 210لسنة 1951 ،الذي يمنح صراحة الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية الحق في أن يطلع على لتحقيقات التي أجريت، وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها ،وأن يأخذ صورة منها .

أما قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي[2] ،فلم ينص على هذا الحق صراحة ،ومع ذلك فقد أجازت المادة 16 من اللائحة الداخلية لقانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958 الإطلاع على أوراق التحقيق بشرط أن يكون قد جرى الانتهاء منه.

المبحث الثاني

ممارسة حق الدفاع

"يعد احترام حق الدفاع وباتفاق الجميع مبدأ أساسيا وجوهريا من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية والجنائية والإدارية والتأديبية" [3]. وضمانة أساسية لتحقيق العدالة، ووسيلة ضرورية لتمكين المتهم من إثبات براءته.وقد اعتبرته محكمة العدل الأردنية "حق مقدس لا يجوز إهدار ضماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بسبب تغيب المشتكى عليه"[4].

و تقضي معظم قوانين وأنظمة الخدمة المدنية بعدم جواز توقيع عقوبة على الموظف،إلا بعد سماع أقواله، وتحقيق دفاعه،ذلك لأن الإتهام قد يكون باطلاً من أساسه؛ لأن الجريمة لم تقع أصلاً، أو وقعت بفعل شخص آخر،وقد يكون لدى الموظف من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المسئولية أو

---

[1] المادة (147/ب)والمادة(148) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لعام2002 .

[2] القانون رقم 47 لسنة 1978.

[3] شطناوي ،علي خطار :**الوجيز في القانون الإداري**،ط1،عمان ،دار وائل ،2003 ، ص579.

[4] عدل عليا رقم 80/56،مجلة نقابة المحامين، العدد4،سنة 1981 ،ص446.

يخفف عنه العقاب، وخير من يستطيع بيان هذه المسائل هو المتهم نفسه لأنه صاحب المصلحة الأول في ذلك.[1]

وللإلمام بهذه الضمانة من ضمانات التأديب، فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول المطلب الأول تعريف حق الدفاع، فيما يعالج المطلب الثاني مقتضيات ممارسة هذا الحق:

المطلب الأول:تعريف حق الدفاع

يعتبر تعريف مفهوم حق الدفاع وتحديده من الأمور التي يكتنفها بعض اللبس والغموض بسبب صعوبة الفصل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الإجرائية الأخرى،(كضمانة المواجهة والحياد)، ويرجع ذلك إلى عمومية معنى حق الدفاع والاعتراف المبكر به، الأمر الذي أهله لأن يكون الضمانة الأساسية التي ترد إليها باقي الضمانات، بالإضافة لما يوجد من تكامل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الأخرى، كضمانة المواجهة وضمانة الحيدة وغيرها من الضمانات.

وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع وعلاقته بضمانة المواجهة فظهرت عدة اتجاهاتبهذا الخصوص منها:

- الاتجاه الأول: يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصرا لمبدأ المواجهة :فمثلاً، يرى الدكتور الطماوي بأن المواجهة تقوم على عنصرين، وهما: إعلان المتهم، وتمكينه من الدفاع عن نفسه.[2]

- الاتجاه الثاني: يذهب إلى إنكار حقوق الدفاع في المواد القضائية؛ حيث يسود مبدأ المواجهة الحضورية، باعتبار أن حقوق الدفاع توجد في الإجراءات الإدارية غير القضائية؛ حيث يلزم القاضي باحترامها كنظير للمواجهة الحضورية في الإجراء القضائي.

- الاتجاه الثالث: أخذ أصحاب هذا الاتجاه بالتفسير الوظيفي لحق الدفاع ومبدأ المواجهة الحضورية:بحيث يوضع كل منها في الدعوى موضع الاعتبار، فلكل منها مجال مختلف ،فمبدأ

---

[1] الحلو،ماجد راغب:**القانون الإداري**.الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية.سنة 1994 .ص(363. 364) .

[2] قضاء التأديب:مرجع سابق،ص582 وما بعدها.

المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات ،بينما يضمن مبدأ حق الدفاع احترام ما يبديه الأطراف في الدعوى .

- الاتجاه الرابع:يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، وأن الإجراءات مقررة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي، وأن حقوق الدفاع تضمن هذه الحماية التي تدعمها المواجهة، فمبدأ المواجهة وفقا لأصحاب هذا الاتجاه عنصر من حقوق الدفاع. [1]

ويؤيد الباحث الاتجاه الذي يعترف بحق الدفاع في التأديب باعتبارها ضمانة مستقلة ومتميزة عن غيرها من الضمانات (كالمواجهة والحياد) مع الإقرار بالعلاقة التكاملية فيما بينها . ولكن يجب أن لا تختلط كل ضمانة منها بالأخرى، فمعرفة التهمة والأدلة المستند إليها أمر يختلف عن تمكين المتهم من الرد على هذه التهمة، كما أن تمكين المتهم من إبداء دفاعه شيء وإبداء الدفاع أمام جهة غير محايدة شيء آخر.

إلا أن تعريف ضمانة حق الدفاع تعريفا جامعا مانعاً من الأمور الصعبة نظراً لكونها مفهوماً مجرداً يتحدد وفق ما تقرره القوانين من وسائل مختلفة ومتطورة لإعمال هذه الضمانة .

ولذلك نجد أن أنظمة وقوانين الخدمة المدنية في مصر والأردن وفلسطين لم تتجه لتعريف هذه الضمانة بصيغة عامة يمكن أن تصفها وصفا تاماً، بل نصت على ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء.

وإذا كان من الممكن تعريف حق الدفاع بأنه " تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة الممكنة "[2]. فإن هذا التعريف وإن كان جامعا إلا أنه ليس مانعاً، فمواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من شأنها تمكينه من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم، ومع ذلك تعتبر المواجهة ضمانة مستقلة عن كفالة حق الدفاع.

---

[1] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. مرجع سبق ذكره**.ص285-290 .

[2] عمرو ،عدنان:**شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998** ،سنة1999 ،ص62 .

المطلب الثاني:مقتضيات ممارسة حق الدفاع

تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل ضمانة تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه؛ حيث يتعين – كأصل عام – تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، وأن يسمح له بالاستعانة بمحام، بالإضافة لإتاحة المجال لسماع أقوال من يتقدم بهم كشهود.[1]مع مراعاة الشروط والقواعد المنصوص عليها بهذا الخصوص:

1. **إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة**

والحقيقة التي يرددها بعض الفقه بهذا الصدد،"أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان،وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق، أو ذلك الضمان للمتهم"[2]،فإذا كان حق الدفاع يعني إتاحة الفرصة للمتهم لنفي ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته،فكيف يمكنه ممارسة هذا الحق؟.

إذا كان الوضع الأمثل لممارسة حق الدفاع هو استعمال الطريقتين، بتمكين المتهم من إبداء دفاعه كتابةً وشفاهةً، إلا أن الفقهاء في كافة الدول، يجمعون على أنه في حال عدم وجود نص صريح يقر الجمع بين هاتين الطريقتين، فليس هناك إلزام بإتباعهما معاً طبقاً للقواعد القانونية العامة،إلا أن هذه القواعد العامة تحتم السماح للموظف بتقديم دفاعه إما شفاهةً،أو كتابةً،أي الإستفادة من إحدى هاتين الطريقتين؛حيث لا يجوز إدانة شخص دون سماع أقواله.[3]

وفي مصر؛ نص قانون مجلس الدولة "الحالي" رقم 47 لسنة 1972 على أن؛ "للعامل المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة، أو أن يوكل عنه محامياً، وله أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً،...".[4] وهذا ما أكدت عليه المادة29 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

---

[1] خليفة, عبد العزيز عبد المنعم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**, ط1, الإسكندرية:منشأة المعارف.2003. ص 212.

[2] بركات ،عمرو فؤاد:**مرجع سابق**.ص288 .

[3] عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم: مرجع سابق.ص298

[4] المادة 37 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

.

ومع أن ظاهر النص قد يعطي انطباعاً بأن على المتهم أن يقتصر على إحدى الطريقتين في الدفاع،(كتابةً أو شفاهةً)، إلا أنني أتفق مع وجهة النظر التي ترى أنه يجوز للمتهم إبداء دفاعه شفاهةً وكتابةً في نفس الوقت، كأن يبدي دفاعه الشفوي مدعماً بمذكرات مكتوبة تتضمن أسانيد دفاعه.[1]

أما في الأردن فقد أوجب نظام الخدمة المدنية الحالي" على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية، سواء قدمت أثناء التحقيق أو لم تقدم على الإطلاق،....".[2]

وفي فلسطين؛ نصت المادة 69/أ من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4)لسنة 2005 على أنه" فيما عدا عقوبتي التنبيه أو لفت النظر، لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله...".ومع أن قانون الخدمة المذكور ولائحته التنفيذية لم يتطرقا بشكل صريح لحق الموظف بالدفاع كتابةً أوشفاهةً، إلا أن الباحث يؤيد تبني هذا الاتجاه من خلال إتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه وفقاً للطريقة التي يراها مناسبة.لما يحققه ذلك من زيادة في الضمان.

2. **حرية الدفاع:** ويقتضي تحقيق هذا المبدأ – وفقاً لما قرره الفقه والقضاء – ما يلي:

أولا:عدم مسؤولية الموظف عما يدلي به من أقوال غير صحيحة في معرض الدفاع عن نفسه:-

لاشك بأن الكذب يتنافى مع الأخلاق ومع الشرائع السماوية ومع صفة الصدق التي ينبغي أن يتصف بها كل شخص وعلى الأخص الموظف العام، إلا أن محكمة القضاء الإداري في مصر قد بينت "بأنه لا مسؤولية على العامل عن أقواله غير الصحيحة التي يدلي بها في معرض الدفاع عن نفسه مادامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، وأنه لا يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات وينسبها إلى غيره مادام ذلك لم يكن بسوء نية ".[3]

ويتضح من هذا الحكم أن عدم المسؤولية في مثل هذه الحالة مشروط بأن يكون الموظف قد أدلى بأقواله غير الصحيحة في معرض دفاعه عن نفسه، وأن تكون من مقتضيات الدفاع من جهة، وأن يكون الموظف حسن النية من جهة أخرى.

[1] خليفة, عبد العزيز عبد المنعم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**,مرجع سابق.ص213 .

[2] الفقرة "أ" من المادة 152 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم55 لسنة 2002.

[3] محكمة القضاء الإداري المصرية في جلسة 1954/4/14 مجموعة السنة الثامنة، بند 621 ، ص247.

كما يتبين من خلال هذا الحكم أن محكمة القضاء الإداري المصرية قد سارت على ذات النهج المعمول به في القضاء الجنائي من عدم جواز معاقبة المتهم عن أقواله غير الصحيحة التي يؤديها في معرض الدفاع عن نفسه.[1]

وعلى الجملة، فإن الكذب في هذا المجال لا يعود عملياً على الموظف المتهم بالنفع ،خاصة وأن هذا الأسلوب قد يوقعه في التناقض الذي قد يتولد عنه نتائج ليست في صالحه ولا يستطيع تداركها،وتكون بالتالي عناصر لها قيمتها ،يمكن استغلالها ضد مصلحته في الإثبات .[2]

ثانيا:عدم جواز تحليف المتهم اليمين :

لأن تحليف الموظف المتهم يؤدي إلى وضعه بين خيارين، كلاهما صعب؛ فإما أن يقول الحقيقة التي يمكن أن تستغل ضده في الإثبات وفي ذلك إهدار لحقه في حرية الدفاع، بإجباره على تقديم دليل الإدانة ضد نفسه ؛وإما ألا يقول الحقيقة ، مخالفا بذلك عقيدته الدينية ، الأمر الذي تشوبه قسوة بالمتهم،ودفع له للتصرف، إما ضد مصلحته ،أو إتيان ما يتعارض مع عقيدته. [3]

ومع أن التشريعات الوظيفية سواء في مصر أو في الأردن وفلسطين لم تتعرض لتحليف الموظف المتهم اليمين تحريماً أو إجازةً، إلا أن ثمة إجماع في الفقه على عدم جواز تحليف المتهم اليمين، لما في ذلك من تأثير على حريته في الدفاع. ويترتب البطلان كجزاء لمخالفة تلك القاعدة، وهذا البطلان يتعلق بالنظام العام، حيث لا يجوز أن يكون الشخص شاهداً ضد نفسه، ولا يعتد بما أدلى به المتهم من اعترافات تحت تأثير اليمين [4].

---

[1] أنظر على سبيل المثال المادة 218 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

[2] [2] العتوم،منصور إبراهيم:**المسؤولية التأديبية للموظف العام**.مرجع سابق. ص324 .

[3] خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** .مرجع سابق،ص215 .

[4] خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم:المرجع السابق،ص216 .

ثالثا:حق المتهم في الصمت:

يقصد بالصمت لغةً: السكوت وقطع الكلام .[1] وما يهمنا في هذا المجال هو؛ الصمت المتعمد وليس الصمت لعذر كصمت الأبكم.

والأصل أن إعطاء المتهم الفرصة لإبداء أقواله وتحقيق دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه ،يعد من الضمانات الهامة للموظف ،لما يوفره من مكنة لدرء التهمة الموجهة إليه،وإبراز ما لديه من أعذار وأسباب من شأنها أن تعفيه من المسؤولية أو تخفف العقوبة عنه ،وبالتالي فإن امتناع الموظف عن الرد على الأسئلة بخصوص التهمة أو التهم المنسوبة إليه، والتزامه الصمت ، من شأنه أن يحرمه من فرصة الدفاع عن نفسه.

إلا أن السؤال الذي يثور في هذا الشأن هو: هل يعتبر عدم الرد والتزام الصمت والامتناع عن الإجابة حقا للموظف ؟ – كما هو الأمر في القانون الجزائي–، وعليه هل يمكن مجازات الموظف المتهم على صمته ؟ وهل يمكن اعتبار الصمت قرينة إدانة ؟.

يرى جانب من الفقه بأن حق الدفاع من الحقوق التي كفلها القانون لإستظهار وجه الحق في المخالفة المنسوبة للموظف، وذلك من خلال إتاحة الفرصة للموظف للرد عليها، لذلك "فإن عدم استعمال الموظف لهذا الحق لا ينطوي على مخالفة، إذ أن ترك الحقوق غير معاقب عليه، على عكس الإخلال بالواجبات، وبالتالي لا يسوغ مجازاته".[2] كما لا يجوز الإستناد لمجرد الصمت لإدانة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات. إلا أن بعض التشريعات وأحكام القضاء قد إعتبرت صمت الموظف وعدم الإدلاء بإفادته ،مخالفة يمكن مسائلة الموظف عليها تأديبياً:

ففي فلسطين: ليس للموظف المتهم أن يمتنع عن الإمتثال لدعوة التحقيق أمام اللجنة أو أن يمتنع عن الإدلاء بإفادته، و إلا اعتبر في حكم المتغيب عن العمل من تاريخ رفضه الإدلاء بإفادته أمام لجنة التحقيق [3].

---

[1] المصري ،محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي:**لسان العرب**.الجزء الثاني. الطبعة الأولى.بيروت:دار صادر..ص54.

[2] صالح ،محمود: **شرح قانون "نظام العاملين المدنيين في الدولة** ".ط2 .الإسكندرية:منشأة المعارف.1997. ص727 .

[3] المادة 90 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4)لسنة 2005 – الشق الإداري

لذلك فالقانون الفلسطيني قد اعتبر الامتثال لدعوة التحقيق أمام اللجنة والإدلاء بالإفادة واجبا ينبغي على الموظف تأديته ،ولا يشكل الامتناع، أو التقصير في ذلك إضاعة لحقه في الدفاع فحسب ،بل يشكل مخالفة مسلكية خطيرة ، حيث يعتبر الموظف الذي يمتنع عن الامتثال لدعوة اللجنة والإدلاء بإفادته بحكم المتغيب عن العمل ، وفي ذلك – حسب رأيي – مبالغة في الجزاء ومقارنة لا مبرر لها ،وكان من الأكثر إنصافا واعتدالا أن يكتفا بالنتيجة التلقائية التي تترتب على ذلك ، وهي فقدان الموظف ضمانة هامة من ضمانات الدفاع ،والسير في التحقيق وفقا للبينات والوقائع المطروحة أمام اللجنة .

أما في مصر: فلم ينص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 58 لسنة 1971 ، ولا القانون الخاص بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، على حق الموظف بالصمت،وقد تباينت قرارات المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص؛حيث اعتبرت في بعض قرارتها أن إمتناع العامل عن الإدلاء بأقواله فضلاً عما ينطوي عليه من تفويت فرصة للدفاع عن نفسه،فينطوي أيضاً على مخالفة تأديبية في جانبه لما ينطوي عليه ذلك من عدم الثقة بالجهات الرئاسية ،وخروج على القانون على نحو ينال مما يجب على العامل أن يوطن نفسه عليه من توقير لهذه الجهات، وإقرار بجدارتها في ممارسة اختصاصاتها الرئاسية قبله . بينما اعتبرت في قرار آخر أن رفض الموظف الإدلاء بأقواله بدون مبرر وأسباب معقولة لا يمثل بذاته ذنباَ إداريا َيكون مخالفة تستأهل مجازاته عليها[1] . فيما لا يرى الاتجاه الفقهي السائد [2]، ما يحول دون الاعتراف بحق الصمت للمتهم في التأديب باعتباره مظهراَ لحريته في الدفاع ،ولذلك يجب ألا يترتب على صمت المتهم أي دليل إضافي يستعمل ضده، ولا يجوز اعتبار ذات امتناع العامل عن إبداء أقواله مخالفة مسلكية يسأل عنها ،ذلك أن الهدف من سؤال المتهم هو تمكينه من الدفاع عن نفسه أو اعترافه بما هو منسوب إليه، فلا يجوز تكليفه على غير إرادته بالإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، فإذا رفض الإجابة أو لزم الصمت فيجب ألا ينطوي ذلك على اعتراف ضمني بالإدانة أو أي قرينة يمكن أن تستغل ضده في الإثبات ، مع أن ذلك من شأنه إبقاء أدلة الاتهام القائمة دون نفي ،بالإضافة إلى ما يولد رفض الكلام من شعور لسلطة العقاب نحوه.

وفي الأردن :لم ينص النظام الحالي على اعتبار صمت العامل وعدم تقديمه لإفادته في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء مخالفة مسلكية يمكن أن يؤاخذ عليها ،مع أن النظام قد أوجب الاستماع

---

[1] صالح ،محمود: **شرح قانون "نظام العاملين المدنيين في الدولة** ".ط2 .الإسكندرية:منشأة المعارف.1997. ص727 وما بعدها

[2] عبد البر،عبد الفتاح:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**.مرجع سابق.ص(308 ،309)

إلى أقوال الموظف المتهم وأوجه دفاعه قبل إصدار قرار بشأن المخالفات المنسوبة إليه، من خلال لزوم إجراء التحقيق في بعض الحالات [1]، أو من خلال استجوابه بشأنها في حالات أخرى [2].

ومع ذلك فإذا كان لا يترتب على عدم حضور الموظف المتهم أمام المجلس التأديبي سوى إجراء المحاكمة بصورة غيابية إن تخلف عن حضور بعض الجلسات، والنظر في الدعوى تدقيقا إن لم يحضر أي جلسة من جلسات المجلس التأديبي[3]، فمن باب أولى ألا يترتب على صمته جزاء أشد من الجزاء المقرر عن تخلفه عن الحضور ،وعدم اعتبار هذا الصمت دليلا من شأنه إدانته بالتهمة المنسوبة إليه.

إلا أن عدم حضور الموظف أمام هيئة التأديب، أو صمته، سيؤدي إلى حرمانه من حقه بالدفاع؛حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه" إذا تم تبليغ المستدعي للحضور أمام هيئة التأديب في الموعد المحدد، ولم يحضر، فإن إجراء التحقيق في غيبته موافق للقانون، ولا يرد القول إن لجنة التحقيق لم تمكن المستدعي من الدفاع عن نفسه، فالمقصر أولى بالخسارة، وفقاً للقواعد العامة في إجراءات التقاضي...".[4]

3. حق مناقشة الشهود والاستشهاد بهم:

يعتبر حق الموظف بسماع شهادة الشهود ،ومناقشتهم، والاستشهاد بشهود الدفاع ، من الحقوق المعترف بها ولو لم ينص على هذا الحق صراحة في القوانين والأنظمة السارية المفعول،باعتباره من مقتضيات حق الدفاع الواجبة الاحترام وفقا للمبادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات [5]. .ومع ذلك نجد معظم القوانين الوظيفية قد نصت على هذا الحق صراحةً [6]، أو ضمنياً[7] من خلال إتاحة

---

[1] الفقرة "أ " من المادة 147 من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي.

[2] الفقرة " د" من نفس المادة

[3] الفقر "ب " من المادة 151 من نفس النظام

[4] قرارها بتاريخ 2003/4/30 في الطعن رقم2003/51 .المنشور في مجلة نقابة المحامين. المجلد51 .العدد (10 –12) سنة 2003 ص2401 .

[5] محكمة العدل العليا الأردنية:1985/5/7،مجلة نقابة المحامين 1985،ص1735وكذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية،957 – 5 (1961/2/11) .

[6] لطفا،انظر على سبيل المثال:المادة (147/ ب)والمادة 152 من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي .

[7] نصت المادة 124من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 صراحة على حق الموظف بأن يناقش الشهود الذين يدلون بالبيانات ضده،ولم تتطرق –صراحة – لحقه في الاستشهاد بالشهود مكتفيه بالنص على حقه بأن يدافع عن نفسه كتابة أو

الفرصة للموظف المتهم بإرتكاب مخالفة تأديبية لطلب تقديم أية بينة يراها ضرورية للدفاع عن نفسه .وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه" لم تتضمن نصوص نظام الموظفين ما يوجب إفراغ التحقيق في شكل معين إلا فيما يتعلق بسماع الشهود....".[1] وبأن " إصدار لجنة البلدية قراراً بعزل الموظف، بعد إطلاعها على قرار لجنة التحقيق، ودون أن تستدعي الموظف للمثول أمامها، والاستماع لإفادته، ودفاعه، واستماع الشهود –إن وجدوا – فيكون قرارها مخالفاً للقانون، ومشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة".[2] كما قضت المحكمة الإدارية العليا بوجوب إتاحة الفرصة للموظف "لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الإستشهاد بهم من شهود النفي....".[3] وهو ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية.[4]

وإذا كان للموظف المتهم الحق بالاستشهاد بالشهود، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد إعتبرت بأن إغفال المحقق سماع أقوال شهود رأى في تقديره عدم الجدوى من سؤالهم، أو الإكتفاء بما سبق أن أدلوا به أمام محقق آخر، يشكل قصوراً في التحقيق يمكن أن يكون مبرراً لطلب استكماله، إلا أنه لا يعتبر سبباً للبطلان؛ لأن المشرع لم يرسم لسير التحقيق أسلوباً معلوماً يلتزمه المحقق و إلا كان التحقيق باطلاً".[5].كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أما فيما يتعلق بالسبب فمن الرجوع إلى إفادة المستدعي في الملف التأديبي يتبين أنه طلب جلب شاهد الدفاع السيد/.... لإثبات أنه رفض قبول رشوة عرضها عليه هذا الشاهد وهذه الواقعة بفرض ثبوتها تعتبر غير منتجة في الدعوى لأن المستدعي لا يحاكم من أجل هذه الواقعة وإنما يحاكم من أجل تهم أخرى لا صلة لها بها.ويكون قرار المجلس التأديبي بعدم دعوة هذا الشاهد غير مخل بحق الدفاع " [6].

شفويا .وكذلك لم ينص قانون الخدمة ولائحته التنفيذية على هذا الحق صراحة، مع أن اللائحة في مادتها التاسعة والثمانين أجازت للجنة التحقيق أن تطلب من أي شخص تعتقد إعتقاداً معقولاً أنه يمكن أن يدلي ببيانات قد تساعد في التحقيق الحضور لاستجوابه.

1 عدل عليا رقم66/23. مجلة نقابة المحامين. صفحة 725 ،عدد8،7 لسنة 1966 .

2 عدل عليا رقم84/93. مجلة نقابة المحامين. صفحة 772 ،عدد6،5 لسنة 1985.

3 المحكمة الأدارية العليا ،طعن رقم 957لسنة 5ق،جلسة1961/2/11. المنشورة في مجموعة العشر سنوات،مرجع سابق .ص 247 .

4 محكمة العدل العليا بغزة. الطلب رقم 2000/27. تاريخ القرار15 /2001/3 ،المنشور في مجلة القانون والقضاء:ديوان الفتوى والتشريع. العدد العاشر .ديسمبر 2002 .ص196 .

5 المحكمة الأدارية العليا ،طعن رقم 1001لسنة 8ق،جلسة1963/1/26. المنشورة في مجموعة العشر سنوات،مرجع سابق .ص 249 .

6 عدل عليا أردنية :1967/9/16،مجلة نقابة المحامين 1967،ص1068.

وإن كان سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعي من مناقشتهم ودون تحليفهم القسم القانوني يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات [1]، ويرتب بطلان تلك الشهادة ،حيث لا يعول عليها في إدانة المتهم ، إلا أن تخلف هذا الشكل لا يرتب في ذاته بطلان التحقيق ، إلا إذا كان قد استند في إدانة المتهم إلى تلك الشهادة وحدها ،ومن ثم فانه لا يجوز الطعن على التحقيق بالبطلان إذا كان قد استند في تقريره لإدانة المتهم إلى أدلة وقرائن أخرى غير تلك الشهادة المطعون في صحتها [2].

4. حق المتهم في الاستعانة بمحام:

يعتبر حق المتهم في توكيل محام من الضمانات الهامة المقررة للمتهم في مجال المساءلة التأديبية ، وقد نصت معظم القوانين والأنظمة الوظيفية على حق الموظف المتهم بأن يستعين بمحام، سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة ،ففي فلسطين أجازت المادة (89/أ)من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني للموظف أن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أمام لجنة التحقيق ،وهو ما أكدت عليه المادة 29 من القانون المصري رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ،والمادة (151/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي ، التي أجازت للموظف المتهم أن يوكل محاميا لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه ، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه.

ومن خلال هذه النصوص يمكن استخلاص الطابع الاختياري لحق الموظف المتهم في توكيل محام ،حيث إن للمتهم الحرية في الدفاع عن نفسه بنفسه ،أو من خلال توكيل محام يقوم بهذه المهمة نيابة عنه ،كما أن للمتهم أن يوكل من يشاء من المحامين المستوفين للشروط التنظيمية العامة التي أوجبها القانون ، مع مراعاة بعض الشروط التي قد تستوجبها بعض التشريعات الوظيفية كشرط أن يكون المحامي الموكل مقيدا أمام محاكم الاستئناف [3].

---

1 عدل عليا رقم84/166 صفحة 1735 ،عدد11،12 لسنة 1985 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين،الجزء الثاني،إعداد المحامي موسى الأعرج.

2 المحكمة الأدارية العليا ،طعن رقم 1935لسنة 35ق،جلسة1992/2/8.

3 وهو ما أوجبته المادة 29 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر .

والأصل العام يقضي بأنه لا يجوز للموظف المتهم أن يكلف شخصا غير محام للحضور عنه كصديق أو زميل له إلا إذا كانت مهمة هذا الشخص تقتصر على إيصال مذكرة منه إلى المجلس وكرسول في إيصالها فقط، وذلك تحقيقا للعدالة، وعدم الإخلال بحق الدفاع.

ومع أهمية هذه الضمانة إلا أنها يجب ألا تكون أداة طيعة للتسويف والمماطلة وعائقا يحول دون سرعة الانتهاء من التحقيق و المساءلة التأديبية ،الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بالتوازن الواجب توفره بين مبدأي الفاعلية والضمان ،لذلك يكون للسلطة التأديبية إذا ما استشعرت بعد المحامي عن الموضوعية أو جنوحه للماطلة تهربا من توقيع الجزاء على موكله ، ألا تسمح له بالتمادي في ذلك ،كعدم الاستجابة لطلبات المحامي التي ترى فيها تعمدا لتضليل العدالة ،كالإفراط في طلب شهود يعلم بتعذر استدعائهم أو طلب التأجيل المتكرر بغير موجب [1].

المطلب الثالث :حدود ممارسة حق الدفاع وعبء الإثبات .

الفرع الأول:حدود ممارسة حق الدفاع:

حرية حق الدفاع لا تعني أن ممارسته تتم بدون ضوابط وقواعد، بل على العكس من ذلك هناك العديد من الضوابط الشكلية والموضوعية التي ينبغي احترامها والعمل بموجبها ، فإذا تعذر إعمال هذا الحق نتيجة لمخالفة الموظف لهذه الضوابط كان قرار الجزاء صحيحا مبرئا من شبهة الإخلال بحق الدفاع، وقد يتعذر تطبيق حق الدفاع لظروف استثنائية ،يترتب عليها تنحية قواعد المشروعية العادية ،لتحل محلها قواعد مشروعية استثنائية ،تستوجبها الظروف القهرية التي تواجهها الإدارة،ولا تستطيع لها دفعا وفي ظل تلك الظروف ،إذا صدر قرار جزاء أغفل حق الدفاع فإنه يكون مشروعاً رغم ذلك [2].

وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية أن رفض المجلس التأديبي دعوة الشاهدين المقيمين في المنطقة المحتلة لا يعيب القرار المطعون فيه لاستحالة دعوتهما[3]

---

[1] خليفة ,عبد العزيز عبد المنعم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** .مرجع سابق .ص 227 و228 .

[2] خليفة ,عبد العزيز عبد المنعم : المرجع السابق .ص230.

[3] عدل عليا أردنيةرقم82/86 صفحة 31 ،عدد1 لسنة 1983 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين،الجزء الثاني،إعداد المحامي موسى الأعرج.

ومن جهة أخرى ،يجب أن يلتزم الموظف الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع،دون أن يجاوزها إلى ما فيه تحد لرؤسائه، أو التطاول، أو التمرد عليهم، أو إلى المساس، أو التشهير بهم أو امتهانهم ،وإلا فإنه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجبات وظيفته بما تقتضيه من توقير لرؤسائه وبما يلزمه من الطاعة لهم [1].

الفرع الثاني :عبء الإثبات:

يقصد بالإثبات"إقامة الدليل على وقوع الجريمة وعلى نسبتها إلى المتهم ".[2] ومع أن الإثبات ليس بركن من أركان الحق إلا أنه "عنصر هام لدعم الحق وإظهاره وتأكيده ، وأن ما لا دليل عليه هو والعدم سواء" [3].

وإذا كانت القاعدة العامة في المجال الجنائي أن الأصل في الإنسان البراءة، وأن كل متهم بريء حتى تثبت إدانته، [4] فيكون عبء الإثبات قد القي على جهة الاتهام وهي النيابة العامة إلا أن البعض يرى أن وضع المتهم في المجال الجنائي يختلف عنه في المجال التأديبي، حيث يترتب على قرينة صحة التصرفات الإدارية اعتبار المتهم مذنبا، بمجرد اتهامه، ويقع عليه عبء إقامة دليل براءته.[5]

ومما يزيد الأمر صعوبة، أن السلطة التأديبية تستطيع بما لها من حرية في مجال أدلة الإثبات أن تواجه المتهم تأديبيا بأدلة كثيرة ومتنوعة، وقد لا تمكنه من إعداد دليل براءته، كأن تتذرع مثلاً بضياع الملف أو المستند الذي قد يستفيد منه المتهم في إعداد دليل براءته.

ويعتبر تقديم دليل سلبي في مجال الدفاع أصعب من تقديم دليل على إرتكاب الجريمة أو المخالفة، ومع ذلك يمكن التخفيف من حدة قاعدة إلقاء عبء تقديم الدليل على المتهم تأديبيا بمنحه الحق

---

[1] المحكمة الإدارية العليا ،903-4 (1959/63/6) ،مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات .م.س،ص 428.

[2] مصطفى ،محمود:**شرح قانون الإجراءات الجنائية** .دار النهضة العربية .القاهرة 1985م .ص381.

[3] نجم ، محمد صبحي :**الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني** .ط1 .عمان :مكتبة دار الثقافة .1991م.ص258 .

[4] نصت المادة 14 من القانون الأساسي المعدل (الفلسطيني) على أن " المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه ..."

[5] VICHE:La sancion preffessionnelle. 1948. مشار إليه في عبد الفتاح عبد البر: **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** .مرجع سابق. ص337.

بالإطلاع على الأخطاء المنسوبة إليه ، وضرورة أن يكون القرار التأديبي مسبباً ،واعتبار قرينة صحة القرار الإداري قرينة بسيطة يكفي مجرد التشكيك بها لنقل عبء الإثبات [1].

وقد انتقد البعض – وبحق – الاتجاه الذي يلقي بعبء الإثبات على المتهم، لأنه يطابق بين النظام التأديبي و القانون الإداري، ويخضع إجراءات التأديب للإجراءات الإدارية ولنظريات خاصة في الإثبات تقيد النظرية العامة للإثبات لمصلحة جهة الإدارة، استناداً إلى قرينة الصحة التي تصاحب صدور القرار الإداري. واعتبر أن الاتهام هو ادعاء بارتكاب الموظف لخطأ يستوجب الجزاء، والخطأ ليس هو القاعدة بالنسبة للموظف وإنما هو أمر إستثنائي وعلى من يدعيه أن يقيم الدليل عليه. [2]

وإذا كانت القرارات الإدارية عموماً تنطوي على قرينة الصحة، فإن ذلك لا يستقيم مع التأديب، نظراً لإختلاف الوضع في المجالين، ولما يترتب على قرينة الصحة من آثار ضارة على الموظف المتهم تنعكس على جوهر ضمانات المساءلة التأديبية، ولذلك يكون على جهة الإتهام أن تثبت ما تدعيه من تهم بحق الموظف، بما لديها من وسائل متعددة ،[3].

وأن يعامل الموظف المتهم معاملة البريء طالما لم يصدر بحقه حكم بالإدانة، فإن لم تقدم أدلة كافية لإدانة الموظف، فلا محل لمجازاته، ويكون قرار الجزاء فاقداً لركن أساسي من أركانه وهو ركن السبب، وهذا ما أخذ به القضاء المصري[4] والأردني [5]والفلسطيني.[6]

المبحث الثالث

[1] عبد البر،عبد الفتاح:الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة.مرجع سابق.ص337 وما بعدها

[2] العتوم،منصور ابراهيم:المسؤولية التأديبية للموظف العام.ط1 .عمان:مطبعة الشرق ومكتبتها .1984. ص 330 وكذلك عبد البر،عبد الفتاح عبد الحليم :الضمانات التأديبية للموظف العام . مرجع سابق .ص349 .

[3] يرى الدكتور الطماوي بأن" الأصل أن النيابة الإدارية تقدم المتهم إلى المحاكمة التأديبية وقد حددت التهمة أو التهم المنسوبة إليه، وما لديها من أدلة ، وينحصر دور المتهم عادةً في تفنيد تلك الأدلة لإثبات براءته ،أو على الأقل لتوضيح الظروف المخففة التي أحاطت بإرتكابه الخطأ...". الطماوي،سليمان:**قضاء التأديب**.مرجع سابق.ص609 .

[4] القرار رقم 159– 1 بتاريخ 1955/11/5 . مجموعة العشر سنوات ،م.س. ص257 .

[5] القرار رقم 131 /1993 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[6] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية:رقم 99/65 بتاريخ. 6/22/ 2004. المنشور في ملحق أجندة سيادة القانون2006، عدد – صفر (قرص ممغنط).

الحيـــدة وعـــدم الانـــحياز

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيدة والنزاهة الموضوعية.فمن بديهيات الحيدة أن لا تكون الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع ، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط ، بل يتعين أن لا تبدى تلك الآراء في الفراغ لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصماً وحكماً في ذات النزاع ،وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد ، وعلة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهري ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها ،وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي [1].

ولذلك تعتبر الحيدة من أهم الضمانات في مجال التأديب، وتتحقــق عمومــاً بتنظــيم قواعــد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيدته.

وسوف أتناول في دراستي لمبدأ الحيدة؛ تعريفها ،ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء [المطلب الأول] ، ثم ضمانات كفالة الحيدة [المطلب الثاني] .

المطلب الأول :

تعريف الحيدة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

الفرع الأول: تعريف الحيدة في التأديب:

ذهب رأي إلى القول بعدم إمكانية وضع تعريف جامع مانع لهذا المبدأ، لما سيشوب التعريــف بمبدأ الحيدة من نقص وقصور، واستندوا في توجههم هذا إلى أسلوب معالجة المشرع والقضـــاء لهــذا

---

[1] شطناوي ،علي خطار :**الوجيز في القانون الإداري**.ط1.عمان :دار وائل ،2003 ، ص583.

المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال لأن أسباب نقص أو انعدام الحيدة هي الأخرى غير محددة [1]

فيما تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانة الحيدة وعدم الانحياز في التأديب بين من يضيق من نطاقها ومن يعتبرها امتداداً لحقوق الدفاع حسب التفصيل الآتي:

1. الحيدة:هي عدم الجمع بين سلطة التحقيق والحكم:

ويرى أنصار هذا الاتجاه[2] أن ضمان حيدة التحقيق والمحاكمة له معنى محدد ومعروف ومتفق عليه فقهاً وقضاءً، ومضمونه عدم جواز أن تجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، ويكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة.

وقد انتقد هذا التحديد لمعنى الحيدة ، لكونه يتناول الحيدة بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب والمحاكم التأديبية ، أي في الأنظمة القضائية، وشبه القضائية ولم يشر إليها في التأديب الرئاسي بالإضافة لكونه يقصر نطاق الحيدة على عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم ، مع أن ذلك لا يعدو أن يكون إلا وجهاً من أوجه الحيدة المتعددة ، ومنها ، استبعاد عضو مجلس التأديب الذي يؤثر وضعه الوظيفي، أو الشخصي على حيدته أو من وجد به سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قوانين أصول المرافعات المدنية [3].

2. الحيدة من حقوق الدفاع:

اتجه بعض الفقه الفرنسي إلى اعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما يحقق الحيدة جزء من ضمانات الدفاع ، وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة حين يمارس أمام هذه الهيئات ، وقد توصل "Jeanneau

---

[1] ياقوت ,محمد ماجد: **الطعن على الإجراءات التأديبية** .الإسكندرية :.منشأة المعارف. 1997.ص77.

[2] مهنا،محمد فؤاد:سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها.مشار اليه في عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**.مرجع سابق.ص363 .

[3] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** –مرجع سابق .ص363و364.

"من تحليل قضاء مجلس الدولة إلى أن المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز يمكن اعتباره امتداداً طبيعياً لمبدأ حق الدفاع.[1]

ولم يسلم كثير من الفقه بهذا الاتجاه ،وذلك لأن وسيلة الطعن القضائي للعيب في تشكيل الهيئات الاستشارية ،تتميز عن وسيلة الطعن عند الإخلال بحق الدفاع .بالإضافة لوجود فارق بين امكانية تحضير الدفاع و إعداده من جهة و إبداء هذا الدفاع أمام هيئة غير مختصة ، أو غير صالحة للتقدير بسبب عدم الحيدة من جهة ثانية.

ولذلك يرى بعض المعارضين لهذا الاتجاه بأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ليس إلا تعبيراً عن تكامل ضمانات الحيدة وحقوق الدفاع باعتبار أن قيمة كل منها مرتبطة بوجود الأخرى، لكن هذا التكامل والارتباط لا يعني انطواء الحيدة تحت معاني حقوق الدفاع .[2]

فالمقصود بحياد القاضي ونزاهته هو ألا يميل عند نظره في نزاع معين إلى هذا الجانب من الخصوم أو ذاك، وأن عليه أن يطبق القواعد القانونية التي تحقق العدالة ، وفقاً لمفهوم النظام القانوني الذي يفرض هذه القواعد.ولا يقتصر حياد القاضي على الخصوم فقط وإنما يجب أن يكون قبل موضوع النزاع ذاته ,إذ يستلزم من القاضي أن يفصل فيه بروح موضوعية وبتجرد من غير أن يتأثر حكمه بمصلحة أو رأي سابق أو أي مؤثر آخر [3].

ومسألة عدم الانحياز مسألة دقيقة تكفي بعض المظاهر لإثبات الإخلال بها ،فمثلا قول رئيس المحكمة في الجلسة "إن طريقة دفاع الظنين تشكل فضيحة أو أنها كاذبة أو دنيئة" ،يعد إخلالا بمبدأ عدم التحيز[4]. وقد عبرت محكمة العدل العليا الأردنية عن ذلك بقولها إن " تأمين مظاهر العدالة لا تقل أهمية عن تطبيق العدالة نفسها " [5].

---

[1] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم –مرجع سبق ذكره,ص364 و 365

[2]. عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم –المرجع السابق ,ص364 و 365

[3] خوين ،حسن بشيت :**ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية** ،الجزء الثاني،الطبعة الأولى .عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع،1998،ص25.

[4] الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة(القانون).**ضمانات المحاكمة العادلة في التشريعات الدولية والمحلية**.القدس1999. ص(23 ،24).

[5] عدل عليا رقم66/4 صفحة 457 عدد4 لسنة1966 (منشورة في مجلة نقابة المحامين) .

وخلاصة القول إن الحيدة في التأديب تشكل ضمانة رئيسية تتميز وبذات الوقت تتناغم مع ضمانة حق الدفاع، وإن كان انعدام الجمع بين سلطة التحقيق، والحكم يعد وبحق من أبرز مقتضياتها، إلا أن ضمانة الحيدة لا تقتصر على ذلك ،بل تتسع لتشمل كافة الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن احترامها ، واستقلال ونزاهة ومهنية جهة التحقيق أو المحاكمة.

الفرع الثاني : نطاق ضمانة الحيدة في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

أولاَ : ضمانة الحيدة في مرحلة التحقيق:

للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف، لأن الهدف الأساسي من إجراءه هو كشف الحقيقة كاملة، والتحقق من ارتكاب المخالفة، و نسبتها للموظف المحال إلى التحقيق، وإذا كان قد ارتكبها وحده، أو ساهم مع غيره في وقوعها،ومدى مساهمته في إرتكابها، والظروف التي أحاطت بارتكابها، بالإضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي بحق الموظف، ويكون التحقيق أكثر خطورة وأهمية خاصة في التأديب الرئاسي، حيث يكون التحقيق في الغالب هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف تأديبيا.

ولمبدأ الحيدة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والميل والهوى بالإضافة إلى الطبيعة الموضوعية التي تقتضي ضرورة الفصل بين سلطتي الإدعاء والجزاء، وفي هذا الصدد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على بطلان التحقيق غير المحايد باعتبار ذلك من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون الحاجة إلى وجود نص يقررها [1]

ولتحقيق الحياد يجب أن يجري التحقيق بعيدا عن تأثيرات السلطة الآمرة به، وأن تتمتع جهة التحقيق باستقلال في عملها وعدم التأثير عليها للانحياز لجانب أية جهة كانت. وينبغي على من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم ،كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته ، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي

[1] المحكمة الإدارية العليا ,طعن رقم 3285لسنة 23ق ,جلسة 1989/5/13 ,مجموعة أحكام السنة 34,ص673.

أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته ،بحيث يكون قد قصد فعلا وبإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره ، ولا يرجع لأي سبب آخر .[1]

ولذلك يحظر استخدام الإكراه ضد الموظف لدفعه للاعتراف بارتكاب التهمة المنسوبة إليه من خلال تهديده بوقفه عن العمل أو إنهاء خدماته ،أو التحايل عليه لدفعه للاعتراف بأية وسيلة كانت ،أو تقديم الوعود له بتخفيف العقاب أو إعفاءه من المسؤولية إن اعترف بما هو منسوب إليه من مخالفات .

ويرى بعض الفقهاء[2] أن التحقيق الإداري الذي تتولاه الإدارة أكثر حاجة إلى ضمان حيدة الجهة القائمة به من التحقيق الجنائي للأسباب التالية:

- لا يتمتع المحقق الإداري بضمانات أعضاء النيابة، لتبعيته(في الغالب) للرئيس الإداري الذي يتولى توقيع الجزاء.
- يتخذ التحقيق الإداري في جميع الأحوال أساساً لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة، ولهذا التقدير أهمية خاصة في تحديد الذنب الإداري ، والجزاء المناسب له .
- يكون التحقيق الإداري هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف عندما يكون التأديب رئاسياً.

ثانياَ : ضمانة الحيدة في مرحلة توقيع الجزاء :

يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت من أهم المبادئ لضمان حيدة السلطة التأديبية، لذلك فمن سبق أن اشترك في التحقيق وإبداء الرأي يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم بها [3]، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق فيها.[4] هذا بالإضافة لضرورة ألا تتوافر لدى من يتولى التحقيق، أو توقيع الجزاء، أي من الأسباب التي قد تخل أو تثير الشبهة في حياده (أسباب الرد والتنحي) ، وهذه الأسباب نصت عليها القوانين المقارنة والقرارات القضائية المختلفة ،وتطرقت إليها الإجتهادات الفقهية بالبحث والتحليل :

---

[1] عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم – مرجع سابق ,ص388.

[2] نفس المرجع ,ص387و388.

[3] محكمة العدل العليا الأردنية ,رقم 76/80,العدد 1.2 سنة 1978.

[4] عبد الحميد،أشرف رمضان: **حياد القاضي الجنائي**.ط1.القاهرة:دار النهضة العربية.2004 . ص65 .

ويختلف نطاق تطبيق هذا المبدأ باختلاف النظام التأديبي المطبق في ظله حسب التفصيل التالي:

I. نظام التأديب الرئاسي:

وهو نظام تأديبي فردي، يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبيـــة ،بسيطة كانت أم جسيمة ،ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها ، ويقوم على أســـاس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية ،أو امتداد لها ، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفـــل ســـير العمل في المرافق العامة ، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كانت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه ،يقدر أخطاءهم ويوقع عليهم الجزاءات المناسبة .ومن الدول التي أخذت بهـــذا النظـــام إنجلترا والولايات المتحدة [1].

وفي ظل النظام الرئاسي، يصعب تطبيق الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيـــق مـــن جهـــة، و السلطة المختصة بتوقيع العقاب من جهة ثانية؛ حيث إن جهة التحقيق سواء تمثلت بفرد أو بلجنة، تتبع للرئيس الإداري المختص بإنزال العقاب، وتعمل ضمن توجيهاته، وتبتغي رضاءه، وقد يتم تنحيتها إذا خالفت أهواءه وقناعته، لذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد، ولـــذلك نجـــد أن هـــذا النظام التأديبي يغلب اعتبارات الفعالية على اعتبارات الضمان، وتأخذ غالبية الدول بهذا النظام التأديبي فيما يتعلق بالمخالفات البسيطة التي تستوجب عقوبات غير جسيمة، فيما تترك تقدير المخالفات الأخرى وتوقيع العقوبات عليها للمجالس التأديبية والمحاكم المتخصصة.

إلا أن التساؤل قد أثير عن مدى أحقية الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء في إجـــراء التحقيق بنفسه ؟

فذهب رأي في الفقه إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء لما في ذلك من جمع بين سلطة الاتهام والإدانة، وإخلال بمبـــدأ الحيـــاد، إلا أن عيـــب عـــدم الصلاحية عيب شخصي لا يمتد إلى الجهة الإدارية التي يرأسها، ولذلك يتعين في هذه الحالـــة علـــى الرئيس الإداري أن يعهد بإحدى السلطتين لغيره. [2]

---

[1] العتوم ،منصور إبراهيم :**المسؤولية التأديبية للموظف العام** ،ط1984،1،ص216 .

[2] إبراهيم، لسيد محمد ,**شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة**.دار المعارف ,سنة 1966,ص527,وكذلك الطماوي،سليمان:مبادئ القانون الإداري.ط5 .القاهرة:دار الفكر العربي.سنة 1963 .ص527.

بينما ذهب رأي آخر للقول بجواز تولي الرئيس الإداري وحـده الاتهـام والتحقيـق وتوقيـع الجزاء، حيث يتعذر في هذا النوع من التأديب (الرئاسي)إعمال مبدأ الحيدة بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن في هذه الحالة على الطعن فـي القرار بعد صدوره فعلاً.[1]

أما الرأي الثالث فلا يجد مانعاً قانونياً من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء، استناداً إلى كون التأديب الذي يمارس عن طريق الجهة الإدارية المختصة ليس عملاً قضائياً، بل هو مجـرد إمتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ ودفع عجلة العمل في المرفق الذي يشرف المسئول الإداري علـى تسييره، و مع ذلك فان مقتضيات الملائمة، خاصة في الظروف العادية، تستدعي أن يتـولى التحقيـق شخص آخر أو جهة أخرى، غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مـدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصيناً للرئيس الإداري من التأثر باعتبارات معينة تكونت لديـه أثناء التحقيق، وقبل أن تكتمل كافة مقوماته من ناحيـة أخـرى ، فـالأمر إذاً يتعلـق بالملاءمـة لا بالمشروعية [2].

II. نظام التأديب شبه القضائي:

يمثل التأديب شبه القضائي أو توقيع الجزاء من خلال مجالس التأديب، أسلوباً أكثر تقدماً مـن سابقه في تطبيق ضمانة حيدة الهيئة التأديبية، حيث لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجالس التأديـب مـن سبق له القيام بأي من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها إستثناء، عنـدما يتـولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن من اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالته إلـى المحاكمة التأديبية، بشرط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضـوع التحقيـق. [3] وكـذلك اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أنه إذا أجرى موظف تحقيقات أولية لا يوجبهـا القـانون بحـق المشتكى عليه، فلا يمتنع على الذي قام بها أن يشترك في المجلس التأديبي [4].

---

[1] د/ عبد الفتاح حسن , **التأديب في الوظيفة العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية.1964 ,ص245.

[2] الطماوي ،سليمان : **قضاء التأديب** ,دراسة مقارنة ,1979,ص542.

[3] خليفة ,عبد العزيز عبد المنعم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ,ط1,الإسكندرية :منشأة المعارف .2003 ص186

[4] عدل عليا رقم 67/57 صفحة 1068،عدد10 – 12 لسنة1967.

وقد تباين الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا الأردنية حول اشتراك الرئيس الإداري الأعلى في تكوين هيئات التحقيق والمحاكمة فقد قضت في بداية الأمر بعدم مشروعية اشتراك الرئيس الإداري في تكوين مجلس التأديب، إلا أنها عدلت عن اجتهادها السابق رغم ما ينطوي عليه من ضمانات قانونية. [1]

والأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ، ضماناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب ،الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ،وحتى يطمئن المتهم من عدالة قاضيه وتجرده من التأثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة [2]

وفي فلسطين، كان نظام الخدمة المدنية المطبق فيها ينص على أنه "للمجلس التأديبي من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الموظف المحال له أن يأمر باستيفاء التحقيق في الشكوى المقدمة ضد الموظف، وله أن يعهد بذلك إلى عضو أو أكثر من أعضاءه، وفي حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية أو قانون أصول المحاكمات الحقوقية، بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أحد أعضاءه، فيجب عليه التنحي عن النظر في الدعوى التأديبية ، وللموظف المحال إلى المحكمة حق طلب التنحية ، ويعين في هذه الحالة من يحل محله بالنسبة إلى تلك القضية بقرار من مجلس الوزراء ".[3] ولكن بعد صدور قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ألغيت المجالس التأديبية، واستبدلت بلجان تحقيق يتم تشكيلها(فيما عدا لجان التحقيق لموظفي الفئتين الخاصة والعليا) بقرار من رئيس الديوان أو من يفوضه خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة.[4]

ولكن السؤال: هل يعتبر التأديب في ظل نظام " لجان التحقيق " المطبق في فلسطين، رئاسياً أم شبه قضائي؟. وعليه؛ هل تطبق على أعضاء هذه اللجان أحكام الحيدة في النظام الرئاسي (حيث لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء)، أم تطبق عليهم أحكام الحيدة وفقاً للنظام شبه القضائي(حيث يتوجب الفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء)؟.

---

[1] شطناوي ،علي خطار :**الوجيز في القانون الإداري**،ط1،عمان ،دار وائل ،2003 ،ص583 .

[2] إسماعيل ,خميس السيد:**موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة** ,ط1,دار الطباعة الحديثة ,سنة 1988.

[3] المادة 123 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 .

[4] المادة (2/88)من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

نصت المادة 88 من اللائحة التنفيذية لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4)لسنة 2005 – الشق الإداري على ما يلي:

1. "يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق،وبتضمن قرار الإحالة بيانات بالمخالفات المنسوبة إليه.

2. فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله، ويعلن بقرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها.

3. تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل".

أما موظفي الفئة الأولى فتتم إحالتهم للتحقيق، وتشكيل اللجنة، وإتخاذ القرار التأديبي بحقهم من قبل مجلس الوزراء.[1]

وقد نصت الفقرة 3 من المادة 91 على ما يلي:

"تصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق".

ويمكننا أن نستنتج مما سبق؛ أن الاختصاص بتشكيل لجنة التحقيق إما أن يكون لرئيس ديوان الموظفين، أو لمجلس الوزراء(وفقاً لفئة الموظف المحال للتحقيق)". وينعقد الإختصاص بتوقيع الجزاء لنفس الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق، حيث تقرر الجزاء المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق.

وإستناداً لما سبق فإن الباحث يجد أن التأديب من خلال هذا النظام (نظام لجان التحقيق الإدارية)، يخرج عن التأديب الرئاسي، لأن توقيع الجزاء كما لا حظنا يخرج عن صلاحيات الرئيس الإداري المختص، وينعقد لرئيس ديوان الموظفين، أو لمجلس الوزراء.

---

[1] المادة 71 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4)لسنة 2005

.

كما أن هذا النظام ليس بنظام شبه قضائي، لأن لجان التحقيق لا تملك الاختصاص بتوقيع الجـزاء، كما هو الأمر بالنسبة لمجالس التأديب(النمط التقليدي للنظام شبه القضائي)، أو حتى إصدار توصـيات ملزمة لصاحب الاختصاص بتوقيع الجزاء. وإنما هو نمط متميز من أنماط التأديب الإداري، يطبق فيه مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء، إلا أن هذا الفصل لا يعني وجود استقلال تام لسـلطة التحقيق عن سلطة توقيع الجزاء، لأن الأخيرة هي المسؤولة عن تشكيل الأولى.

نظام التأديب القضائي:

هذا النظام في التأديب يتم من خلال محاكم متخصصة، تتمتع باستقلال تام عن جهـة الإدارة، ويكون تشكيلها قضائيا بحتاً، وتسري على أعضاءها أحكام الرد وعدم الصلاحية, تأكيداً لاحترام مبـدأ الحيدة، وهو ما سوف نجد تفصيله في المطلب الثاني (وسائل كفالة ضمانات الحيدة).

وقد اتجه المشرع المصري إلى تبني هذا النظام في التأديب تغليبا لمبدأ الضمان علـى مبـدأ الفعالية، وخاصة فيما يتعلق ببعض أصناف الموظفين، وبعض أنواع الجزاءات.

وفي ظل قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972, أصبحت المحاكم التأديبيـة تشـكل مـن أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، بعد أن كان التنظيم القديم يطعم المحكمة التأديبية بعناصـر غيـر قضائية؛ حيث كان رئيس المحكمة وأحد العضوين يعينان من أعضاء مجلس الدولة، أما العضو الثالث فيمثل أما الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، أو الجهاز المركزي للمحاسبات، بحسـب نـوع الخطـأ التأديبي الذي يجازى عليه الموظف، وفيما إذا كان إدارياً أو مالياً. [1]

و وفقاً لحكم المادة 53 من قانون مجلس الدولة المذكور " تسري فـي شـأن رد مستشـاري المحكمة الإدارية العليا القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض، وتسري في شأن رد مستشاري محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا القواعـد المقـررة لـرد مستشاري محاكم الإستئناف، وتسري في رد أعضاء المحاكم الإدارية والمحـاكم التأديبيـة الأخـرى القواعد المقررة لرد القضاة".

[1] الطماوي ،سليمان : **قضاء التأديب** ,دراسة مقارنة ,1979,ص495.

و يمكن الإستنتاج مما سبق بأن تحقيق ضمانة الحيدة – وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الإختصاصات – تجد مجالها في الأنظمة القضائية(من خلال المحاكم التأديبية)، وشبه القضائية(من خلال مجالس التأديب)، أما تطبيقها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فهو أمر غير ممكن.[1] لأن جهة التحقيق – عادةً – تتبع للرئيس الإداري المختص بإيقاع الجزاء، كما لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق وإيقاع الجزاء، ولذلك نجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه، لذلك فهو يجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

ولذلك فإن الباحث يجد أن الأخذ بنظام التأديب القضائي، أكثر تحقيقاً لمبدأ الضمان، نظرا لأن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من إختصاص محاكم ذات صبغة قضائية، تستقل عن جهة الإدارة، وتحقق مبدأ الفصل بين السلطات، ومع أن النظام شبه القضائي قد يحقق هذا المبدأ، إلا أن النظام التأديبي القضائي يتميز بتشكيله من عناصر قضائية، وتطبيقه للإجراءات القضائية، مما يزيد من تحقيق مبدأ الضمان.

ومع ذلك فإن مسؤولية الرئاسات الإدارية عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها، وقدرتها على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة، وتقدير العقوبة الملائمة لها،[2] يجعل من الأهمية بمكان أن تعطى السلطات الرئاسية جانباً من الإختصاصات التأديبية، ولذلك نجد معظم الدول تمنح السلطة التأديبية بالنسبة للعقوبات الخفيفة إلى الرئيس الإداري، لمواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم، بينما تجعل العقوبات الجسيمة من إختصاص المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب .

المطلب الثاني

---

[1] الطماوي: المرجع السابق.ص590 .

[2] كنعان، نواف: **القانون الإداري الأردني**. الكتاب الثاني.ط1.الأردن:1996 .ص(191، 192)

وسائل كفالة ضمانات الحيدة

إذا كانت المهمة الأساسية للقضاة ،هي تحقيق العدالة، فإن ذلك يقتضي أن يكون القاضي متجرداَ وبعيدا عن التأثر بالمصالح والعواطف الشخصية، فإذا أصبح في موقف لا بد وأن يتأثر فيه بهذه العواطف والمصالح، فسينعدم حياده بين الخصوم، وعليه فإن حياد القاضي لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق إبعاده عن تلك المواقف التي تعرضه لخطر التحكم.[1]

وقد تصدت التشريعات للموانع التي تحول دون حياد القاضي أو أعضاء مجالس التأديب، مقررةَ سلب سلطة القاضي، أو عضو مجلس التأديب في نظر الدعوى عند توافر تلك الموانع، إلا أنها ميزت بين تلك الموانع فجعلت أثر استبعاد القاضي عن نظر الدعوى محققا َفيما لو توافر قسم منها، دون التوقف على إبداء أي إجراء من قبل الخصوم ،ومثل هذه الحالات أطلق عليها حالات أو أسباب منع القضاة من الفصل في الدعوى ،أو أسباب عدم صلاحية القضاة لنظر الدعوى .أما النوع الآخر من الموانع وهي التي تسمى "أسباب الرد" فقد أوجب القانون على الخصوم تقديم طلب لرد القاضي عن نظر الدعوى في حالة توافر سبب منها حتى يتحقق أثر سلب سلطة القاضي عن نظر تلك الدعوى، وفي حالة عدم تقديم مثل هذا الطلب فإن الحكم الصادر من القاضي الذي يتولى مهمة الفصل في الدعوى يكون صحيحاَ لا شائبة فيه.[2]

و للإحاطة بهذه الحالات، قسم هذا المطلب إلى فرعين، خصص الفرع الأول منه لأسباب عدم الصلاحية، والفرع الثاني لأحكام الرد:

الفرع الأول:عدم صلاحية القضاة وأعضاء مجلس التأديب[3]:-

نصت المادة (145/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي على أنه "تطبق على كـــل مـــن رئيس وعضوي المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصـــول المحاكمـــات المعمول به" وقد أخذ النظام المصري بنفس النهج، حيث أحالت النصوص المنظمة للمحاكمات التأديبية

---

[1] سرور ،أحمد فتحي:**الشرعية والإجراءات الجنائية**. دار النهضة العربية 1977.ص186-187 .

[2] خوين ،حسن بشيت :**ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية**.ج2 .ط1 . عمان:مكتبة دار الثقافة .سنة 1998 .ص28.

[3] نظراً لتعلق موضوع عدم الصلاحية والرد بالمحاكم والمجالس التأديبية، فإنني سوف أقصره على النظام المصري والأردني.

معالجة أسباب عدم الصلاحية أو رد عضو المحكمة التأديبية، إلى القواعد الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.[1]

وقد حصرت المادة 146 من هذا القانون الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاَ من سماعها ولو لم يرده أحد فيما يلي:

1) إذا كان قريباً أو صهراَ لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.

2) إذا كانت له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.

3) إذا كان وكيلاَ لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية، أو وصياَ عليه، أو مظنوناَ في وراثته له، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو القيم عليه.

4) إذا كانت له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاَ أو وصياَ عليه أو قيماَ عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

5) إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له أن نظرها بصفته قاضيا أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدلى شهادة فيها[2].

---

[1] المادة 26 من القانون رقم 117لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .

[2] المادة 146 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1968 . وتقابلها الفقرة الأولى من المادة 141 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم(2) لسنة 2001م ،[2]والتي تنص على أنه :"يجب على القاضي أن يمتنع عن نظر الدعوى ولو لم يطلب رده أحد الخصوم إذا توافرت إحدى الحالات التالية :

1) إذا كان قريباً لأحد الخصوم ، أو زوجه حتى الدرجة الرابعة.

2) إذا كان له أو لزوجه خصومة قائمة مع أحد الخصوم أو زوجه في الدعوى .

3) إذا كان ممثلاً قانونياً أو شريكاً لأحد الخصوم ،أو كان وارثاً ظنيا له ، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع أحد أوصياء الخصوم ،أو القيم عليه ،أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصمة أو بأحد مديريها.

4) إذا كانت الدعوى تنطوي على مصلحة قائمة له أو لزوجه، أو لأحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة أو لمن يكون هو ممثلاً قانونياً له .

5) إذا كان قبل اشتغاله بالقضاء قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى ، أو كتب أو أدلى بشهادة فيها .

6) إذا كان قد سبق له أن نظرها بصفته قاضيا أو خبيراً أو محكماً أو وسيطاً . =

7) إذا كان بينه وبين أحد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة ،أو كان بينه وبين الممثل عن أحد الخصوم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.

ويلاحظ بأن نفس هذه الأسباب قد وردت في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، الذي أضاف إليها حالة إذا كان القاضي قد طلب رده، فرفع طلب تعويض على طالب الرد أو قدم ضده بلاغاً لجهة الإختصاص.[1]

فإذا توافرت إحدى هذه الحالات في رئيس أو أحد أعضاء المجلس أو المحكمة التأديبية، أصبح غير صالح لنظر الدعوى ولو لم يرده أحد الخصوم، ويقع باطلاً كل قرار أو حكم أصدره في ظلها.[2]حتى ولو لم يكن عالماً بقيام إحدى هذه الحالات، أو ارتضى الخصوم ذلك، لأن ضمان الحيدة في القضاء وان كان يخدم مصلحة الخصوم في الدعوى، إلا أنه يتعلق بمصلحة أكبر من ذلك وتتمثل في ضمان تحقيق العدالة، والبعد عن كل ما قد يشوب القضاء من انحياز ومحاباة وظلم.

الفرع الثاني: أحكام رد القضاة وأعضاء مجالس التأديب :

فرق المشرع الأردني بين أسباب عدم الصلاحية وأسباب الرد مهتدياً في ذلك بنصوص قانون المرافعات المصري؛ على أساس أن أسباب عدم الصلاحية تضعف لها النفس عادةً، على عكس أسباب الرد إذ تكون أقل تأثيراً على حياد القاضي.[3]

ويبدو أن المشرع الأردني قد أخذ بنفس أسباب الرد التي أوردها المشرع المصري والتي تتمثل فيما يلي:-[4]

---

[1] المادة 132 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني .

[2] المادة 147 من قانون المرافعات المصري .

3 القضاة، مفلح عواد:**أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن**. ط2 .عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 1992 .ص101 .

[4] وردت هذه الأسباب على سبيل الحصر في المادة134 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم24 لسنة 1988، وفي المادة 148 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1968 . وتقابلها المادة 143 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني والتي أعطت لأي من الخصوم طلب رد القاضي لأحد الأسباب التالية:

1. إذا كان للقاضي أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها ، أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجه بعد سماع الدعوى المنظورة أمام القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المنظورة أمامه.
2. إذا كان لمطلقته التي له منها ولد ، أو لأحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم بالدعوى ،أو مع زوجه ، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بعد سماع الدعوى المنظورة أمام القاضي بقصد رده.
3. إذا كان أحد الخصوم عاملا لديه أو كان بينه وبين أحد الخصوم كراهية أو مودة يرجح معها عدم الحيدة في الحكم .

- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها ، أو وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد ، أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى ،أو مع زوجته ، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

- إذا كان أحد الخصوم خادمَ له أو كان قد اعتاد مؤاكلتة أحد الخصوم أو مساكنته،أو كان قد تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده .

- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

وإذا كانت أسباب رد القضاة شأنها في ذلك كشأن عدم صلاحيتهم، تبطل ما يصدر في ظلها من أحكام، إلا أن ثمة اختلاف جوهري بينهما، حيث أن توافر أحد أسباب عدم الصلاحية مبطل للحكم ولو اتفق الخصوم على ارتضاءه، لتعلق الأمر بالنظام العام، ويسري عكس ذلك بالنسبة لأسباب الرد، حيث يجوز للخصوم السكوت عن طلب الرد أو النزول عنه بعد تقديمه، وبذلك يصير الحكم الذي صدر رغم توافرها صحيحاً، لأن أسباب الرد جوازية التطبيق. [1]

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958 قد قصرت إعمال أحكام الرد وعدم الصلاحية على "رئيس المحكمة أو أحد أعضاءها". ولذلك لا تسري هذه الأحكام على أعضاء النيابة الإدارية،"لأن النيابة الإدارية في مجال الدعوى التأديبية تعتبر بمثابة الخصم في الدعوى، وليس للخصم أن يرد خصمه".[2] كما لا تنطبق هذه الأحكام على كاتب الجلسة.[3]

---

[1] د.خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**،(م.س)صفحة 196 .

[2] الطماوي: **قضاء التأديب**.مرجع سابق.ص 593 .

[3] نفس المكان

الفصل الثاني

ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء

المبحث الأول :مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته.

المطلب الأول مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

الفرع الأول:مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: مقتضيات الالتزام بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي

أولاَ :الالتزام بالحدود المقررة قانوناَ:

ثانياَ: تفسير النصوص العقابية تفسيراَ ضيقاَ.

ثالثاَ: عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع:

المطلب الثاني:مبدأ شخصية الجزاء التأديبي.

المبحث الثاني:وحدة و تناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة.

المطلب الأول:مبدأ وحدة الجزاء التأديبي .

الفرع الأول:مضمون مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

الفرع الثاني:شروط قيام تعدد الجزاءات التأديبية

أولاً:أن يتم عقاب الموظف بجزائين أصليين قائمين في الواقع والقانون

ثانياً:وحدة الموضوع (تأديبي وجنائي)

ثالثاً:وحدة السبب (نفس الوقائع):

المطلب الثاني:تناسب الجزاء مع المخالفة.

الفرع الأول:موقف القضاء من مبدأ التناسب:

الفرع الثاني:موقف الفقه من الرقابة القضائية على التناسب

المطلب الثالث:مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية .

المبحث الثالث: تسبيب الجزاء التأديبي.

المطلب الأول :حكمة التسبيب ومكانته في التشريع المقارن

الفرع الأول:حكمة التسبيب

الفرع الثاني :التسبيب في التشريع المقارن.

المطلب الثاني : أحكام تسبيب الجزاء التأديبي

الفرع الأول: حكم تسبيب الجزاء التأديبي دون وجود نص ملزم.

الفرع الثاني:عناصر التسبيب.

الفصل الثاني

ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء

على الرغم من الإختلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية والجنائية، فإن الذي لا شبهة فيه أن ثمة ضوابط عامة تتحكم في نوعي الجزاءات على نحو يمكن أن نقرر معه بأن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحد.[1] ونظراً للسلطة التقديرية الواسعة المخولة للسلطة التأديبية فقد كان لا بد من وجود قيود وضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإيقاعها.

ولبيان هذه القيود والضوابط فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول :مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته.

الجزاء التأديبي بإعتباره ذات طابع عقابي وقيد على الحريات يجب أن لا يخرج عن قائمة الجزاءات المحددة حصراً من قبل المشرع،(شرعية الجزاء التأديبي) كما أن هذا الجزاء يجب أن لا يوقع إلا على الموظف الذي إرتكب المخالفة التأديبية أو إشترك أو ساهم فيها بفعل ايجابي أو سلبي(شخصية الجزاء التأديبي):

المطلب الأول مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس تماماً ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات إعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات .التي تستهدف إحاطة الموظف، مقدماً، بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب، ليكون على بينة من أمره.[2]

---

[1] عصفور،محمد:**ضوابط التأديب في الوظيفة العامة**. بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية.مصر. السنة الخامسة. العدد الأول يونيو 1963.ص72.

[2] البنداري،عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. بدون سنة النشر.دار الفكر العربي. ص28

ولدراسة مضمون هذا المبدأ، ومقتضيات الإلتزام به، فقد قسمت هذا المطلب إلـــى الفـــرعين التاليين:

الفرع الأول:مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحـــدده المشـــرع، فـــلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفا لمبدأ المشروعية.

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشـــرع ولـــو كانـــت أخـــف مـــن العقوبـــات المقررة،حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل،لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبـــة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الإتفاق على مخالفتها.[1]

وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (فلا جريمة ولا عقوبـــة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم.

فالمشرع لم يحدد –على سبيل الحصر – كل الجرائم التأديبية بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبـــار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية – تحت رقابة القضاء الإداري – لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صـــريح بهـــذا التحديد .[2]

أما النص في قوانين الخدمة وأنظمة الموظفين على بعض الواجبات الوظيفية ،أو حظر بعض السلوكيات ،فهو لا يعدو أن يكون نصاً إرشادياً وليس من قبيل الحصر أو التحديد .[3]

وإذا كانت المخالفات المسلكية غير محددة على سبيل الحصر ولا تخضع لمبدأ شرعية الجريمة المعمول به جنائياَ، فإن العقوبات التأديبية تخضع له.حيث يطبق مبدأ شرعية العقوبـــات فـــي ميـــدان

---

[1] البنداري،عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. مرجع سابق.ص30

[2] رسلان ،أنور أحمد:**وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة**.القاهرة:دار النهضة العربية.1997.ص326

[3] أنظر على سبيل المثال المادة 66 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني التي فرضت واجبات على الموظف بالإضافة لمجموعة من الإفعال التي يحظر عليه إتيانها .

التأديب الوظيفي، لكنه تطبيق مختلف ومغاير لتطبيقه في الميدان الجنائي، حيث لا يوجد في ميدان التأديب الوظيفي مقابلة بين المخالفات المسلكية والعقوبات التأديبية خلافاً لم هو مطبق في الميدان الجنائي.[1]

فالقاعدة العامة أن المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة التأديبية الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة .

إلا أن سلطة الإدارة في اختيار العقوبة الملائمة تختفي إذا ما حدد المشرع عقوبة معينة لجريمة تأديبية بذاتها ،كما هو الوضع في لوائح الجزاءات التي تصدرها بعض الجهات الإدارية.

وبهذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة – في مصر – حيث قالت:-"إنه عندما يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن من أنواع المخالفات ، وما يقابلها من الجزاءات التأديبية، فإن هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين، وتنطوي على ارتباط بين الجرم الإداري والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات . ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عند ثبوت المخالفة بتوقيع الجزاء المقرر لها في اللائحة ،وتنحسر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة في اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات في النظام الوظيفي ...."[2]

وتطبيقاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، فقد حصر المشرع المصري الجزاءات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف المخطئ بما يلي:-[3]

"الإنذار،تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر،الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ،الحرمان من نصف العلاوة الدورية ،الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر،تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، خفض الأجر في حدود

---

[1] إسماعيل ,خميس السيد:**موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة** .مرجع سابق .ص183

[2] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في 1966/12/20،ملف رقم 132/2/86 .نقلاً عن اسماعيل ، خميس السيد :موسوعة المحاكمات التأديبية .مرجع سابق .ص184 .

[3] المادة 80 من القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة .

علاوة ، الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة،الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة".

. أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا أحدى الجزاءات التالية:

"التنبيه،اللوم ،الإحالة إلى المعاش ،الفصل من الخدمة ".

وفي فلسطين، حصر قانون الخدمة المدنية الحالي العقوبات المرخص للسلطة التأديبية بإيقاعها في المادة 68 منه بما يلي:

"التنبيه أو لفت النظر، الإنذار، الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يوماً.الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر،الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون ،الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب ،تخفيض الدرجة،الإنذار بالفصل ،الإحالة إلى المعاش،الفصل من الخدمة "

بينما حصرت المادة 70 من ذات القانون العقوبات الجائز إيقاعها على موظفي الفئة الثانية "باللوم، والإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة".

أما في الأردن فقد حصرت المادة 142 من نظام الخدمة المدنية الحالي ما يمكن إيقاعه من عقوبات على الموظفين بما يلي :-

"التنبيه ،الإنذار ،الحسم من الراتب الشهري بما لا يتجاوز نصفه ، تأخير الزيادة السنوية مدة لا تزيد على ثلاثة سنوات ،تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة مع استثناء العلاوة الشخصية والعائلية من هذه العقوبة ، تنزيل الراتب ، تنزيل الدرجة ،الاستغناء عن الخدمة ، العزل ".

ويلاحظ على نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002 أنه لم يفرق في قائمة العقوبات بين أصناف الموظفين، كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني،ونظام العاملين المدنيين المصري، بل أخضع كافة الموظفين لذات العقوبات.

وقد أكد القضاء الإداري في العديد من أحكامه على أهمية وضرورة احترام مبدأ شرعية الجزاء التأديبي،فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لما كان الطاعن عند إحالته إلى المحاكمة التأديبية في الدرجة السادسة الإدارية وهي أدنى درجات الكادر الإداري، فإن مجازاته بخفض درجته إلى

الدرجة الثامنة الكتابية تنطوي على خفض الكادر الذي كان يشغل إحدى درجاته ،وخفض الكادر لـــيس من الجزاءات التأديبية التي ورد النص على جواز توقيعها على الموظفين على ســبيل الحصـــر ،ولا حجة في القول بأنه ما دامت السلطة التأديبية المختصة تملك توقيع عقوبة الفصل من الوظيفة فإنه مـــن باب أولى أن توقع أي جزاء أدنى من الفصل كخفض الكادر – ذلك أن الجزاءات التأديبية – شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، لمـــا يترتب عليها من آثار خطيرة على حقوق الموظف وحياته الوظيفية ، فلا محل أصلاً لإعمال القيـــاس والاستنباط لخلق جزاءات لا يجوز تقريرها إلا بنص صريح". [1]

والنص الصريح الذي أشارت اليه المحكمة الإدارية العليا في هذا القرار قد يرد بقانون، وقـــد يرد في لائحة تستند إلى قانون يخول مصدرها تلك السلطة.

ولكن إذا حدد القانون العقوبات التأديبية، فلا يجوز للائحة أن تضيف عقوبة أخرى أو تجـــاوز نطاق هذه العقوبات من حيث مداها وضوابطها المحددة. ومع ذلك يمكن لهذه اللائحة أن تحـــدد كـــل عقوبة من هذه العقوبات لنوع من المخالفات الواردة في اللائحة– مادام أن هذا لا يتعارض مع نـــص القانون.[2]

الفرع الثاني: مقتضيات الالتزام بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

يقتضي مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أن تلتزم السلطات التأديبيـــة بالحـــدود المقـــررة قانونـــاً للجزاء،بالإضافة لضرورة تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً، وعدم اللجوء للعقاب المقنع وهو ما ســـيقوم الباحث بدراسته حسب التفصيل التالي:

أولاَ :الالتزام بالحدود المقررة قانوناَ:

لا يكفي لضمان شرعية الجزاء التأديبي أن تلتزم السلطة التأديبية بإيقاع أحد الجزاءات الواردة على سبيل الحصر في النظام التأديبي المطبق – أي الالتزام (النوعي) بقائمة الجزاءات – بل يجـــب

---

[1] المحكمة الإدارية العليا :702 –10 (1965/5/15) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات(1955–1965) ،إعداد أحمد سمير أبو شادي ، الجزء الثاني .ص2445.

[2] البنداري،عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. مرجع سابق.ص32

على السلطة التأديبية أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردها المشرع أي تحترم مقدارها دون زيادة أو إنقاص.

فقانون الخدمة المدنية الفلسطيني حدد الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً، وألا تتجاوز مدة الوقف عن العمل أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها ستة أشهر ، وأن يصرف للموظف الموقوف عن عمله تأديبياَ نصف راتبه خلال فترة وقفه.[1]

وفي مصر حدد القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة مقادير لبعض أنواع العقوبات منها على سبيل المثال :-ألا يتجاوز تأجيل موعد استحقاق العلاوة على ثلاثة أشهر ،وألا يتجاوز الخصم من الأجر شهرين في السنة على ألا يتجاوز هذا الخصم ربع الأجر الشهري الذي يلي الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناَ...

وقد نهج المشرع الأردني ذات النهج في تحديد وضبط بعض أنواع الجزاءات حيث قصر مقدار الحسم من الراتب الشهري على نصفه ،وأن لا تتجاوز عقوبة تأخير الزيادة السنوية على ثلاث سنوات ،واستثنى العلاوة الشخصية والعائلية من عقوبة تخفيض العلاوات التي حدد مدتها بسنة .[2]

ويلاحظ من خلال كافة النصوص والتحديدات السابقة أن المشرع – سواء الفلسطيني أو الأردني أو المصري – لم يضع حدين للجزاء لكي تمارس السلطة التأديبية سلطتها التقديرية لإنزال

---

[1] نصت المادة 68 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه " إذا ثبت إرتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

1. التنبيه أو لفت النظر
2. الإنذار
3. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يوماً
4. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر
5. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون
6. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب
7. تخفيض الدرجة
8. الإنذار بالفصل
9. الإحالة إلى المعاش
10. الفصل من الخدمة ".

[2] المادة 142 من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي

العقوبة بينها، أسوةً بما هو سائد في الميدان الجنائي، بل حدد فقط الحد الأعلى لأنواع العقوبات التـــي أوردها حصراً.

ويمكن الاستنتاج من ذلك أن الهدف الأساسي من وضع هذا الحد هو توفير ضمانة للموظـــف بترك السلطة التأديبية تخفف من مقدار العقوبة وفقاً لما تراه ملائماً استنادا لسلطتها التقديريـــة، وعـــدم إبقاء هذه السلطة محررة من كل قيد بشأن الحد الأعلى للعقوبة، حتى لا تركب متن الشطط في الغلـــو والقسوة.

ثانياَ: تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً.

إذا كانت العقوبات الجنائية قيد على الحريات – وهي كذلك – فإن العقوبات التأديبية قيد علـــى حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح، ومن هنا؛ فلا يجوز أن تجد العقوبات التأديبيـــة وما يترتب عليها من آثار عقابية مكاناً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، ولا مجال لإعمـــال أدوات القياس والإستنباط، فلو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده، فيسوغ للسلطة التأديبية على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب،في حين أن القانون يقضي بأن لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر، ثم يقال بعد ذلك أن السلطة التأديبية كانت تملك الحكم بـــالعزل ، فيجوز من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل لمدة سنة.!![1]

ويقصد بالتفسير تلك العملية الذهنية التي يمكن بها التوصل إلى المعنى الحقيقي للنص القانوني ، ليتسنى للقاضي تطبيق النص على الوقائع المعروضة أمامه،فالتفسير عملية تـــتم بهـــدف اســـتظهار المعنى الذي أراده المشرع ،وهو أمر ضروري بالنسبة لكافة النصوص القانونية ،وليس قاصرا علـــى النصوص الغامضة وحدها. ذلك أن النص القانوني يكون في العادة مختصراً وعاماً ومجرداَ، فإذا كان واضحاَ لا لبس فيه، كان دور القاضي أو الفقيه في تفسيره سهلاً ميسراً، أما إذا كان النص غامضـــاَ، فإنه يحتاج إلى مجهود من المفسر لاستجلاء معناه ومحتواه.و التفسير في كـــلا الحـــالتين أمـــر لازم للقضاء.[2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1962/5/19، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص879 بند83.مشار إليه لدى خليفة، عبد العزيز عبد المنعم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**. مرجع سابق. ص24.

[2] عبد البصير، عصام عفيفي حسيني:**مبدأ الشرعية الجنائية – دراسة مقارنة –** القاهرة: دار النهضة العربية.ص (36، 37)

إلا أن تفسير النصوص العقابية في المجال التأديبي يجب أن يكون تفسيراً ضيقاً، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك حين قضت بأنه "من المسلم به أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً، فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها".[1]

والقياس عبارة عن وسيلة تهدف إلى استكمال ما يشوب القانون من نقص عن طريق أيجاد الحل لمسألة لم ينظمها القانون وذلك من خلال استعارة الحل الذي قرره القانون لمسألة مماثلة لها. ولذلك فالقياس لا يتم من خلال استخلاص إرادة القانون في إطار الصيغة التي أوردها، بل إنه يفترض أن القانون لم ينظم المسألة محل البحث ولم يقدم لها مباشرة الحل الواجب التطبيق.[2]

وتطبيقاً لقاعدة "لا عقوبة إلا بنص " فلا يجوز للسلطة التأديبية استخدام القياس من أجل خلق عقوبة جديدة لم ينص عليها المشرع صراحةً.

ويرى جانب من الفقه أن مبدأ حظر القياس لا يطبق بالنسبة للنصوص التي من شأنها إلغاء الجرائم أو العقوبات، أو تخفيف العقوبات القائمة، وكذلك النصوص التي تقرر وجهاً للإباحة أو لامتناع العقاب – أسوةً بما هو مطبق في المجال الجنائي –.[3]

إلا أن مجال إعمال هذا الإستثناء في التأديب أكثر ضيقاً من إعماله في النطاق الجنائي، وقد يقتصر على تلك الحالة التي تتحدد فيها الجرائم وما يقابلها من جزاءات بموجب لوائح تأديبية تتضمن ذلك صراحةً، إلا أن الأصل في الجرائم التأديبية – كما ذكرنا سابقاً – أنها ليست محددة حصراً، كما أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بإيقاع العقوبة التأديبية من عدمه، ومقدار هذه العقوبة، كل ذلك خلافاً للتحديد المطبق في المجال الجنائي، ومن هنا يجد الباحث أن العلة التي إستوجبت القياس في المجال الجنائي(الضرورة وإستكمال النقص في التشريع) غير قائمة في مثل هذه الحالة، فمثلاً لايتفق القول بأن على السلطة التأديبية إعمال القياس لتبني سبباً من أسباب تخفيف العقوبة وهي ليست مقيدة بالأصل بعقوبة محددة للمخالفة المرتكبة، بل تملك السلطة التقديرية لتحديد العقوبة الملائمة. وذلك بطبيعة الحال ما لم نكن أمام لوائح جزاءات تحدد المخالفات التأديبية وما يقابلها من

[1] المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم 3008لسنة33 جلسة 1988/3/26م.

[2] عبد البصير، عصام عفيفي حسيني:**مبدأ الشرعية الجنائية** . مرجع سابق .ص44

[3] البنداري،عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. مرجع سابق.ص45.

جزاءات، ففي هذه الحال فقط يمكن إعمال القياس بشروطه وضوابطه لتطبيق سبب من أسباب الإعفاء أو تخفيف العقوبة.

ثالثاَ: عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع:

العقوبات التأديبية المقنعة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام.لهذا تتمثل هذه العقوبات بإجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف.[1]

فقد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية ،كنقل أو ندب أو إلغاء وظيفة، على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق ،فإذا كشفت ملابسات إصدار هذا القرار أنه قد صدر بدافع توقيع جزاء على الموظف ،وقع هذا الجزاء باطلاً لكونه جزاءً مقنعاً، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية تستدعي المؤاخذة ،حيث أن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات وضمانات تكفل له إبداء دفاع قد يمكنه من دحض الاتهام .[2]

ولكي يعتبر القرار الإداري جزاءاً تأديبياً مقنعاً ،يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ومثل هذا القرار يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء،إذ فضلاً عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب ،فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً.[3]

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن إيقاف العامل عن العمل – الوقف الاحتياطي عن العمل – في غير الحالات المبينة في القانون يعد عقوبةً مقنعة ،وقضت في العديد من أحكامها بعدم جواز الوقف احتياطياً إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري مع الموظف قبل إحالته إلى المحاكمة التأديبية، واقتضت مصلحة التحقيق ذلك ،وبعدم وجود مسوغ لجهة الإدارة باتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر كمجرد الشك

---

[1] شطناوي،علي خطار:الوجيز في القانون الإداري.مرجع سابق .ص537

[2] خليفة،عبد العزيز عبد المنعم:الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة .مرجع سابق.ص25

[3] المحكمة الإدارية العليا .الطعن رقم 509 لسنة 17ق.جلسة1976/5/29 .موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة (م.س).ص (124. 125).

في أن الموظف فقد شرط اللياقة الطبية ، أو لإجباره على الإذعان للقرار الذي أصدرته جهة الإدارة كما لو أحالت الموظف إلى الكشف الطبي وامتنع عن تمكين الجهة الطبية المختصة من فحصه.[1]

وقد سايرت محكمة العدل العليا الأردنية ذات النهج في إلغاء القرارات التأديبية المقنعة ،حيث قضت بأنه إذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل والظروف التي عاصرت صدوره أن رجل الإدارة قد استهدف غاية خلاف المصلحة العامة،يصبح القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع ،وبالتالي يتعين إلغاء قرار النقل المطعون فيه لأن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية .[2]

واعتبرت محكمة العدل العليا الفلسطينية أن "القرار المطعون فيه إذ قضى بتنزيل المستدعي من وظيفته وإصرار الوزارة على ذلك رغم ترقيته إليها استناداً لعدم كفاءته، يكون قد انطوى في الواقع على جزاء تأديبي مقنع يتعين أن يسبقه تحقيق إداري يضمن للمستدعي حق الدفاع .....وحيث أن الوزارة إذ لم تتبع هذا الطريق في إصدار قرارها المطعون فيه فيكون هذا الوجه في غير محله أيضاَ".[3]

المطلب الثاني:مبدأ شخصية الجزاء التأديبي.

يعتبر مبدأ شخصية العقوبة أو الجزاء بصفة عامة من المبادئ الأساسية التي نادت بها دساتير الدول والشرائع السماوية." وهو من المبادئ المقررة – بصفة عامة – في جميع المجالات العقابية،جنائية أو تأديبية، ولو لم يوجد نص عليها،فهو ينبع من ضمير العدالة ".[4]

---

[1] أحكام المحكمة الإدارية العليا في الدعاوى 273لستة 12ق، 150لسنة 9ق ،808 لسنة 11ق، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة .(م.س).ص(130.131)

[2] عدل عليا رقم 88/147 مجلة نقابة المحامين صفحة 2373 سنة 1989 ،تاريخ صدور القرار 1988/12/31

[3] قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ 1998/11/19 في الطلب رقم 96/108 .مجلة القانون والقضاء/العدد العاشر.ديسمبر 2002 . ص196

[4] البنداري،عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. مرجع سابق.ص68 .

ويتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء،حيث أنه وفقاً لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر، مادام قد صدر منه فعل ايجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية.[1]

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن المسئولية التأديبية شخصية، وأن العقوبة شخصية، وأن ذلك يعد مبدأً عاماً يجد مدلوله في الشرائع السماوية وفي أحكام الدستور والقانون، وبأن الخطأ لا يفترض حدوثه، فلا يجوز مسائلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة ما لم يثبت في حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من نسب الخطأ إليه.[2]

ويتعين لإدانة الموظف في حالة شيوع التهمة أن يثبت أنه قد وقع منه فعل ايجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، فإذا إنعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري، وبالتالي فلا محل لتوقيع جزاء تأديبي و إلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب.[3]

إلا أن جانب من الفقه يرى أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة على الموظف العام،حيث أن جميع هذه القوائم تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة،مع أن هذا المرتب في معظم الأحيان يكون المورد الأساسي لأسرة الموظف،لا سيما في الدول النامية التي تتضاءل فيها الدخول خارج نطاق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى امتداد أثر العقوبة إلى أسرة الموظف وأولاده،فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا العقاب،مما يجرد العقوبة من طابعها الشخصي.[4]

---

[1] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** .(م.س) .ص30

[2] رسلان ،أنور أحمد:**وسيط القانون الإداري** .(م.س) .ص339

[3] المحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 4لسنة 7ق،جلسة 1964/11/14 وكذلك الطعن رقم 977 لسنة 9ق،جلسة 1964/11/14 (مجموعة العشر سنوات)."م.س" .ص263

[4] الطماوي،سليمان:**قضاء التأديب**،مرجع سابق.ص363

فيما ذهب جانب آخر من الفقه – وبحق – إلا أنه لا يعد من قبيل الإستثناءات الـواردة علـى تطبيق المبدأ في المجال التأديبي ترتب بعض الآثار الضارة غير المباشرة للعقوبة التي تلحـق بغيـر مرتكبي الجريمة.[1]

فالجزاء التأديبي كالجزاء الجنائي قد يترتب على إيقاعه آثار غير مباشرة – مادية أو معنوية – تصيب أسرة الموظف أو الجاني، إلا أن ذلك لا يخل بمبدأ شخصية العقوبة، ومع ذلك فإن العدالـة وتحقيق فلسفة العقوبة التأديبية لأهدافها تقتضي محاولة تجنب الجزاءات ذات الآثـار الممتـدة لغيـر شخص مرتكب المخالفة– كلما كان ذلك ممكناً ومجدياً في تحقيق الهدف من العقوبة – فمـثلاً يمكـن للمشرع إستبدال عقوبة الخصم من الراتب أو تنزيل الراتب بعقوبة زيادة ساعات العمـل، أو بتكليـف الموظف بمهام إضافية أو بالقيام بخدمات إجتماعية، كما يمكن عقاب الموظف معنوياً من خلال سحب الصلاحيات الممنوحة له أو تنزيل مسماه الوظيفي، وهذا بطبيعة الحال يقتضي إعـادة دراسـة قائمـة الجزاءات التأديبية المطبقة من قبل أخصائيين إداريين وقانونيين واجتماعيين ونفسيين،لمحاولة تحـديث قوائم الجزاءات بما يكفل تحقيق الهدف من العقوبة وبذات الوقت تقليل الآثار الغير مباشرة التـي قـد تترتب عليها.

تطبيق المبدأ في المسؤولية الإشرافية

عبر جانب من الفقه عن المسؤولية الإشرافية "بالمسؤولية عن فعل الغير، التي تجد أساسها في مسؤولية المتبوع عن أخطاء تابعيه، التي تقتضي توافر علاقة تبعية يمارس خلالها التابع عمله لحساب المتبوع بحيث يكون خاضعاً في أداءه له لإشراف المتبوع".[2]

إلا أن هذه المسؤولية تقع ضمن نطاق المسؤولية الشخصية، وتجد أساسها في خطأ المتبـوع الشخصي وليس بالمسؤولية عن فعل الغير، وقد عبر جانب من الفقه عن ذلك بالقول " ....وتعد هـذه المسؤولية مسؤولية مستقلة بذاتها ومكتملة البنيان،فالإخلال بواجب الإشراف ينطوي على جرم تـأديبي مستقل ينهض ركنه الشرعي على مخالفة القاعدة القانونية التي توجب على الـرئيس إعمـال واجبـه الإشرافي على الوجه المطلوب، وينهض ركنه المادي على القعود عن إداء الواجب المقـرر، وركنـه

---

[1] عفيفي،مصطفى: **فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها**.بدون ناشر ومكان نشر.سنة 1976 .

[2] خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم.**م.س**.ص33

المعنوي على توافر العلم والإرادة بصورة عمدية أو غير عمدية، وعلى ذلك فإنه من المتصور عمــلاً توافر عناصر الجرم التأديبي في جانب الرئيس وحده دون المرؤوس، كما لو قعد الرئيس عن إصــدار توجيهات عامة أو فردية إلى مرؤوسيه بأداء عمل معين لم يصل إلى علمهم أنه واجب الأداء في وقت محدد .[1]

الإستثناء على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي.

يرى جانب من الفقه[2] أن الاستثناء الوحيد على مبدأ شخصية الجزاء، يجد مصدره في نص المادة 2/78 من قانون العاملين المدنيين بالدولة، والذي يقضي بإعفاء العامل من المسئولية؛ إذا ما أثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمر كتابي، صدر إليه من رئيسه بالقيام بالعمل موضوع المساءلة، بالرغم من تنبيهه كتابةً بخطأ القيام بالأمر الكتابي الذي أصدره. ففي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده.

ويبدو أن المشرع الفلسطيني قد سار على ذات النهج، حيث نص في المادة 74 من قانون الخدمة المدنية على أنه" لا يعفى الموظف من العقوبة التأديبية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن إرتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً".أما في الأردن؛ فلم ينص المشرع في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة على مثل هذا الحكم.

إلا أن الباحث وخلافاً لوجهة النظر التي ترى أن هذه النصوص تمثل استثناءً على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي، يجد أن مبدأ شخصية الجزاء التأديبي يعني وجوب أن ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء إرتكبه بشكل مباشر أو غير مباشر،وسواء تم ذلك بفعل ايجابي أو سلبي، والرئيس الإداري هنا لا يعاقب عما قام به العامل من أخطاء،وإنما يعاقب عن خطأه الشخصي المتمثل بإصداره أمر ينطوي على مخالفة للأصول الإدارية والقانونية المتبعة،وخروجاً على مقتضى الواجبات الوظيفية. وعدم رجوعه عن الأمر رغم تنبيهه بالمخالفة يشكل إصراراً منه على إرتكابها،وأما الموظف فلا أجد أن دوره يتعدى أن يكون أداة لتنفيذ المخالفة، ذلك أن القانون قد أوجب عليه تنفيذ

---

[1] عبد الرحمن ،محمد أحمد مصطفى:**الموسوعة العلمية في أحكام وضوابط الجريمة التأديبية**.م.س.ص352

[2] خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم. مرجع سبق ذكره.ص36 .

أوامر رؤساءه، ولم يمنحه حق رفض التنفيذ بالنسبة للأوامر التي تشكل مخالفة،بل اكتفى بمنحه الحق بإيقاف تنفيذ القرار لحين تنبيه رئيسه للمخالفة،فإن أصر الرئيس على التنفيذ كان عليه ذلك.

المبحث الثاني

وحدة و تناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة.

المطلب الأول:مبدأ وحدة الجزاء التأديبي.[1]

الفرع الأول:مضمون مبدأ وحدة الجزاء التأديبي:-

يعني هذا المبدأ أن لا يعاقب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي واحد عن المخالفة الواحدة. وهو من المبادئ التي ينبغي مراعاتها، سواء من قبل المشرع أو السلطات التأديبية، لأن فرض جزاءين تأديبيين أصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكمية، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق، لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مبرر، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء، وإنما يعبر عن مسلك معيب.[2]

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ بقولها " إنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري مرتين بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحةً على الجمع بينهما، أو بجزاءين لم يقصد إلى اعتبار أحدهم تبعياً للآخر، وهذا من البداهات التي تقتضيها العدالة الطبيعية،ولذا كان من الأصول المسلمة في القانون الجزائي، بأن المتهم إذا ارتكب فعلاً يكون عدة جرائم أو جملة أفعال مرتبطة بعضها ببعض من أجل غرض واحد، فلا يعاقب عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة عن الفعل المكون للجريمة الأشد، و أياً كانت طبيعة الجزاء التأديبي الذي وقع

---

[1] يعبر بعض الفقهاء عن هذا المبدأ بمبدأ منع الجمع بين العقوبات، إلا أن جانباً آخر من الفقه لا يتفق وهذه التسمية حيث يرى عدم دقتها لأنه "يجوز الجمع بين العقوبات التي ليست من نوع واحد، فكان يجب القول :منع الجمع بين العقوبات التي من نوع واحد".
فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري ومجلس الدولة** – قضاء الإلغاء – الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية.
سنة1999.ص(744-745)

[2] العتوم،منصور إبراهيم:المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق.ص159

أولاً، فإنه يجُبُ ما عداه ما دام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة .[1] وقد درجت محكمة العدل الأردنية على التأكيد على هذا المبدأ في العديد من قراراتها.[2]

ولم تغفل معظم التشريعات الوظيفية النص على هذا المبدأ صراحة، تأكيداً لأهميته ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة، ولما يشكله من ضمانه هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف.[3]

الفرع الثاني:شروط قيام تعدد الجزاءات التأديبية

حتى نكون أمام تعدد للجزاءات التأديبية بالمعنى القانوني، فلا بد من تحقق مجموعة من الشروط، وهذه الشروط هي:

أولاً:أن يتم عقاب الموظف بجزائين أصليين قائمين في الواقع والقانون:

يقصد بحظر تعدد العقوبات الأصلية، تلك العقوبات التي يكون هدفها المباشر هو العقاب وتوقع استقلالاً، ولا يعلق الحكم بها على عقوبة أخرى.ولذلك لا يسري هذا الحظر على حالة إقتران عقوبة تبعية أو تكميلية بالعقوبة الأصلية.أي تلك العقوبات التي لا تستهدف العقاب مباشرة،وإنما تأتي تبعاً لحكم بعقوبة أصلية أو إستكمالا لها،لأن تلك العقوبات لا تعدو أن تكون جزءً من العقوبة الأصلية،وليست عقوبات مستقلة أو قائمة بذاتها.[4]

ومن الأمثلة على العقوبات التبعية ما ورد في المادة 85 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 والتي نصت على أنه :" لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي ألا بعد إنقضاء الفترات الآتية...".

وقد أشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى جواز الجمع بين العقوبة الأصلية والتبعية حين قضت: "....أما القول بأنه لا يجوز فرض عقوبتين على فعل واحد خلافاً للقواعد العامة والمبادئ الجزائية، وأن هناك غلواً في إيقاع العقوبة فغير وارد، ذلك لأن قرار حجب الزيادة السنوية عن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 686لسنة 3ق،جلسة 1986/12/14 وكذلك الطعن رقم 169 لسنة 5ق،جلسة 1969/5/16 (مجموعة العشر سنوات).مرجع سابق .ص332 .

[2] أنظر مثلاً: عدل عليا رقم76/67 ، العدد5 ،6 سنة 1977،ص632 وكذلك عدل عليا رقم80/22 ، العدد 7 سنة 1980،ص885.

[3] المادة 142/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي وكذلك المادة3/69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[4] خليفة، عبد العزيز عبد المنعن:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**.مرجع سابق.ص55

القاضي صدر بمقتضى المادة 120 فقرة (ب) من قانون استقلال القضاء والتي أجازت إصدار قرار حجب الزيادة عند فرض العقوبات المذكورة في الفقرات (أ،ب،ج) من المادة 29 من قانون استقلال القضاء من المجلس التأديبي ،إذ أن هذا المجلس سبق أن فرض عقوبة الإنذار وفق أحكام الفقرة (ب) المذكورة فإن من حقه أن يقرر حجب الزيادة السنوية عن القاضي تبعاً لعقوبة الإنذار وهو إجراء تستقل بملاءمته الإدارة ولا نجد فيه غلواً في إيقاع العقوبة".[1]

ومن جهة أخرى، فإنه لا يمكننا القول بوجود تعدد للجزاءات ما لم نكن أمام أكثر من جزاء أصلي قائم في الواقع والقانون:- ويتحقق ذلك من خلال صدور قرار تأديبي واحد بجزائين أصليين أو أكثر ،وكذلك في حالة وجود جزاء سابق قائم واقعاً وقانوناً ثم صدور جزاء آخر بسبب نفس المخالفة التي وقع عنها الجزاء الأول.أما إذا إنتهى الوجود الواقعي والقانوني للجزاء الأول فيجوز توقيع جزاء آخر ولا يعد ذلك تعدداً في الجزاء.[2]ويتحقق ذلك في حالة إلغاء قرار الجزاء لعيب في الشكل أو سحبه من قبل الجهة الإدارية المختصة بذلك.

1. الغاء القرار لعيب في الشكل:

قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن "قرارها السابق بإلغاء قرار مجلس الوزراء المتعلق بإتخاذ إجراءات تأديبية بحق المستدعي ،قد ألغى القرار المطعون به لعيب في شكل القرار ،بما لا يمنع أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الأفعال دون أن يعد ذلك خروجاً على قاعدة عدم تعدد العقوبات بسبب أن الحكم لم يصدر لأن الموظف بريء مما أسند إليه أو أن ما إرتكبه لا يشكل جريمة تأديبية بل كان لعيب شكلي لا يمس صلب الموضوع".[3]

2. سحب القرار:

يرى الدكتور الطماوي؛ بأن الحديث فيما يتعلق بسحب القرار الإداري يقتصر على القرارات التأديبية التي تصدر من رئيس إداري فرد.وأما "القرارات التي تصدر من مجلس تأديبي،أو من محكمة

---

[1] عدل عليا:1985/7/9 ،مجلة نقابة المحامين 1985،ص 1742 .

[2] عبد البر ،عبد الفتاح عبد الحليم:**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**.مرجع سابق.ص453

[3] عدل عليا رقم83/65 : مجلة نقابة المحامين صفحة 491 عدد 4 لسنة 1984.

تأديبية، فلا يمكن الرجوع فيها إلا بالطريقة التي يحددها المشرع،وذلك بالطعن أمام جهة أخرى يعينها المشرع،سواءً أكانت مجلساً تأديبياً إستئنافياً أو محكمة عليا".[1]

وقد جرى العمل لدى القضاء المصري بجواز سحب القرارات التأديبية غير الصحيحة والصادرة من الرؤساء الإداريين دون تلك القرارات الصادرة من مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية، ويترتب على السحب زوال القرار المسحوب وكل ما يترتب عليه من آثار، ولذلك يجوز إعادة محاكمة الموظف عما جوزي من أجله بالقرار الذي سحب دون أن يشكل ذلك إخلالاً بقاعدة عدم تعدد الجزاءات التأديبية.[2]

إلا أنني لا أجد ما يمنع المجالس التأديبية من سحب قراراتها المعيبة، باعتبارها قرارات إدارية وليست قضائية.

والقاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية أن القرار السليم الذي يرتب حقاً لا يجوز سحبه، وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدد الطعن القضائي، فإذا إنقضت تلك المدد، تحصن القرار المعيب وعومل معاملة القرارات الإدارية السليمة إلا في حالتين، وهما:حالة إنعدام القرار المعيب، أو صدوره بناءً على غش من ذي المصلحة، ففي هاتين الحالتين يمكن لجهة الإدارة سحب القرار في أي وقت تشاء.[3]

ثانياً: وحدة الموضوع :-

إن توقيع جزاءين من طبيعة واحدة عن ذات الأفعال يشكل عقاباً عن الخطأ أكثر من مرة، وهذا هو تعدد الجزاءات، أما إذا اختلف موضوع الجزاءين فلا تعدد في هذه الحالة حتى لو كان سببها واحد.[4]

ولذلك فإن تعدد الجزاء لا يبرز قانوناً إلا حين تتم مجازات الموظف بعقوبتين كل منها ذات طابع تأديبي ، وتأسيساً على ما سبق، لا يمكن أن نكون بصدد تعدد للجزاء في أي من الحالات التالية :

---

[1] الطماوي، سليمان:**قضاء التأديب**.مرجع سابق.ص419 .

[2] المحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 1265لسنة 7ق،جلسة 1965/1/16:مجموعة العشر سنوات. الجزء الأول."م.س".ص (334، 335)

[3] الطماوي، سليمان:**قضاء التأديب**.مرجع سابق.ص420 .

[4] عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم.**مرجع سابق**.ص455.

1. إيقاع جزاء تأديبي وآخر جنائي:

إذا كان فعل الموظف يشكل مخالفة تأديبية وبذات الوقت جريمة جنائية، فإن مجازات الموظف تأديبياً وجنائياً لا تعد بمثابة تعدد للجزاء.وذلك لاستقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية.وقد نصت المادة 95 من اللائحة التنفيذية لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4)لسنة 2005 – الشق الإداري على ذلك بقولها:"لا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية من مساءلة الموظف جزائياً أو العكس ،ويجوز النظر في مجازاة الموظف تأديبياً على الرغم من براءته جزائياً"

وقد عبرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها:"إن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية أو تأمر به، وهذا الإستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين".[1]

2. إقتران الجزاء بإتخاذ إجراء تنظيمي:

فيجوز لجهة الإدارة أن تقرن الجزاء بإتخاذ إجراء تنظيمي مما يدخل في حدود سلطتها التقديرية إذا ما كشفت المخالفة التي جوزي العامل من أجلها أن صالح العمل يقتضي إتخاذ مثل هذا الإجراء،كالشأن في حالة العامل الذي يتربح من عمل وظيفته فإنه فضلاً عن المجازاة الإدارية والجنائية يكون من حق جهة الإدارة بل يقع واجباً عليها أن تقصيه عن العمل الذي سهل له إرتكاب الجريمة لتحقق عدم صلاحيته في الإستمرار فيه.[2]

فالممنوع وفقاً لقاعدة عدم شرعية تعدد الجزاءات عن ذات الأفعال، هو أن يعاقب الموظف أكثر من مرة عن ذات الخطأ، ولكن ذلك لا يمنع سلطة التأديب أو الإدارة من أن تضيف إلى الجزاء أموراً أخرى لا تعتبر في ذاتها عقوبات تأديبية، إذا رأت أن مصلحة المرفق العام تقتضي ذلك.[3]

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه" إذا تضمن القرار التأديبي تحريم إشتغال المدعي مدرساً بمدارس البنات – فضلاً عن أن ذلك لا يتضمن نوعاً من الجزاء –لا يخرج عن أن

---

[1] القرار 672– 3 (1985/12/27) المنشور لدى أبو شادي،أحمد سمير وعطية،نعيم:**مجموعة الخمس سنوات**.مرجع سابق.ص439 .

[2] صالح ،محمود: **شرح قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة**.مرجع سابق.ص764

[3] الطماوي، سليمان : **قضاء التأديب** : مرجع سابق.ص279 وما بعدها.

يكون توجيهاً من مصدر القرار للجهة الإدارية المختصة بمراعاة ما ثبت من سلوك المدعي عند تقرير نقله مستقبلاً،وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة التي تقتضي توافر السمعة الحسنة والسيرة الطيبة فيمن يولون وظائف التدريس عامة وبوجه خاص أمانة التدريس بمدارس البنات،...".[1]

3. الوقف الإحتياطي عن العمل:

إستقر الفقه والقضاء على أن الوقف الإحتياطي عن العمل لا يعتبر عقوبة تأديبية توقع على العامل، بل إجراء إداري تفرضه ظروف التحقيق.كما لا يعتبر حرمان العامل من بعض مرتبه عن مدة الوقف عقوبة تأديبية.[2]

ثالثاً:وحدة السبب (نفس الوقائع):

يقصد بوحدة السبب ،أن يكون الجزاء التأديبي الثاني قائم على نفس الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الأول،ولا توجد هذه الوحدة عندما تختلف الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الثاني عن تلك التي سبب بها القرار الأول،والذي لا يجوز طبقاً لقاعدة عدم تعدد الجزاء(وحدة الجزاء)هو عقاب الموظف عن نفس الوقائع التي سبق عقابه عليها إذ في هذه الحالة يوجد جزائين سببها واحد ، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة فإن لسلطة التأديب أن تستعمل سلطتها التأديبية قبلها.[3]

وقد أكدت محكمة العدل العليا على عدم مشروعية عقاب الموظف عن الفعل مرتين فقضت بأنه "إذا عاقب عميد كلية الحقوق المستدعية على المخالفة الصادرة عنها، فيمتنع على لجنة التأديب أن تعاقبها على ذات المخالفة......".[4]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بذات المبدأ ،مؤكدة أنه حتى لو إرتكب الموظف فعلاً يكون عدة جرائم أو جملة أفعال مرتبطة بعضها ببعض من أجل غرض واحد فلا يعاقب عن كل فعل على

---

[1] القرار 758- 3 (1959/4/4) المنشور لدى أبو شادي،أحمد سمير وعطية،نعيم:**مجموعة الخمس سنوات**.مرجع سابق.ص438 .

[2] الحورى،ارشيد عبد الهادي:**الوقف الإحتياطي في الوظائف المدنية والعسكرية –دراسة مقارنة** – مجلة العلوم القانونية والإقتصادية / جامعة عين شمس.العدد الأول.السنة السادسة والأربعين.يناير 2004

[3] عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم:الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. مرجع سابق.ص458

[4] عدل عليا رقم80/35،مجلة نقابة المحامين ، العدد 1،سنة 1981 ،ص18 .منشورة بمجموعة الخطيب، نعمان أحمد:مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمس وعشرين عاماً(1972 – 1997).ط1 .عمان:الدار العلمية ودار الثقافة.سنة 2001

حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة عن الفعل المكون للجريمة الأشد. وأياً كانت طبيعة الجزاء التأديبي الذي وقع أولاً فإنه يجب ما عداه ما دام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة. [1]

ولكن يجب مراعاة أن إستمرار الموظف في إهماله أو في الإخلال بواجبات وظيفته -على الرغم من توقيع جزاء عليه عن هذا الإهمال أو الإخلال بالواجبات في تاريخ أسبق-، إنما هو مخالفة تأديبية جديدة يجوز مجازاته عنها مرة أخرى، وأما القول بغير ذلك فمن شأنه الإضرار بسير المرافق العامة ،وتشجيع الموظف على الإستمرار في الإخلال بواجبات وظيفته بحجة سبق توقيع جزاء حتى تاريخ معلوم.[2]

إلا أن السؤال الذي يثور بهذا الشأن هو:هل يمكن معاقبة الموظف بأكثر من جزاء في حال تبعيته لأكثر من جهة إدارية ؟ .

يرى بعض الفقه بأنه في حال تعدد السلطات التأديبية في مواجهة الموظف كما لو كان تابعاً في الوقت ذاته لأكثر من سلطة تأديبية ، فيجوز لكل سلطة منها أن تقوم بتوقيع عقوبة تأديبية عليه بسبب نفس الخطأ الذي يكون من وجهة نظرها إخلالاً بواجبات الموظف والتزاماته في مواجهتها، دون أن نكون بصدد إنتهاك لوحدة الجزاء التأديبي.[3]

إلا أن جانباً آخر من الفقه إعتبر – بحق – أن هذا الإستثناء على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي لا يجوز إعماله إلا في حالة إستقلال الجهات التي يعمل بها الموظف، وترخيص المشرع لكل منها بمجازاته بشكل مستقل عما بدر منه من أفعال، كما هو الأمر في حالة الموظف الذي يدرس في معهد معين، ويضبط متلبساً بالغش في الإمتحان، فهنا يجوز للمعهد الذي يدرس فيه معاقبته تأديبياً عن واقعة الغش، إضافةً إلى جواز أن تعاقبه الجهة الإدارية التي يعمل بها، لسلوكه مسلكاً لا يتفق مع الإحترام الواجب للوظيفة.[4]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 686لسنة 3ق،جلسة 1957/12/14 ،والطعن رقم 169لسنة 5ق،جلسة 1959/5/16 مجموعة العشر سنوات. مرجع سابق.ص332

[2] نفس المكان

[3] عفيفي،مصطفى: **فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها**.م.س . ص194 .

[4] الطماوي ،سليمان: **قضاء التأديب**(م.س) . ص765

ومع أنني أتفق مع ما ذهب إليه أصحاب هذا الرأي – الأخير – إنطلاقاً من وجود تعدد معنوي للمخالفة التأديبية، حيث أن نفس الواقعة تشكل أكثر من مخالفة؛ فهي تتضمن خروجاً على السلوك الحسن الذي يجب أن يتصف به الموظف العام، وبذات الوقت إنتهاكاً لقوانين وأنظمة المعهد الذي يدرس به الموظف، إلا أنني أجد أن قواعد العدالة الإنصاف وفلسفة العقوبة التأديبية تقتضي أن تأخذ السلطة التأديبية بالإعتبار العقوبات التي سبق وأن تعرض لها الموظف بسبب إرتكابه المخالفة، فتعمد إلى إعفاء الموظف من العقوبة التأديبية أو تخفيفها كلما رأت أن ما سبق وتعرض له من عقوبات كافياً وملائماً في تحقيق الهدف والغاية منه.

المطلب الثاني:تناسب الجزاء مع المخالفة.

يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملائمة بين درجة خطورة المخالفة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية بإختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب بعيداً عن الغلو والتعسف،[1] أو التهاون والإسراف في اللين والشفقة.

وللقضاء والفقه أحكام وآراء مختلفة حول جواز إجراء الرقابة على تناسب الجزاء مع المخالفة، نبينها فيما يلي:

أولاً:موقف القضاء من مبدأ التناسب:

في مصر:كان القضاء الإداري المصري ينكر على نفسه حق رقابة التناسب ما بين الجزاء والمخالفة، وبالمقابل يعترف للسلطات التأديبية المختصة بحرية تقدير خطورة المخالفة التأديبية وتقدير الجزاء المناسب،طالما بقي في حدود النصاب القانوني.ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن" للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة (المادية أو القانونية التي تبرر تدخلها) والخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر"[2] .وبأن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإداري من الملائمات التي تنفرد جهة الإدارة – السلطة التأديبية – بتقديرها بلا معقب عليها، وتخرج عن رقابة القضاء الإداري.[3]

---

[1] العتوم، منصور: المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق.ص146

[2] القرار 789 – 2 (1/ 3/ 1958) المنشور في مجموعة العشر سنوات.م.س:ص318 .

[3] 177 – 3 (1958/3/1)) .المرجع السابق .ص318

الا أن القضاء المصري قد تطور في مرحلة لاحقة، فخرج في بدايته عن هذه القاعدة بالنسبة لقرارات تأديب العمد والمشايخ والطلبة، حيث وجد أن الجهات الإدارية تمعن في القسوة، وتسرف في تقدير الجزاء بالنسبة لهذه الطوائف لدواعي وأسباب حزبية، ولذلك بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها القضائية على القرارات التأديبية الصادرة بحقهم، بهدف حمايتهم من تعسف الإدارة، وإستندت في قضائها إلى أن عدم الملائمة الظاهرة بين الجريمة والعقاب في القرار التأديبي يجعله مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة.[1]

وفي مرحلة لاحقة توسع القضاء الإداري في هذا الإتجاه ولم يبقى مقصوراً على الفئات السابقة، بل أصبح يُخضع لرقابته كافة القرارات التأديبية التي يجد في تقديرها غلواً في الشدة أو إفراط في الرأفة، معتبراً أن هذا الغلو من شأنه أن يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية.[2]

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن هذا المعنى في العديد من قراراتها فقضت بأنه " لئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية ،سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى – إلا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو؛ عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين إنتظام المرافق العامة ، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً

---

[1] السيد اسماعيل،خميس:موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة.م.س.ص2001 ،2002 .

[2] نفس المكان.

شخصياً،وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة".[1]

ويتضح مما سبق أن عدم الملائمة الظاهرة بين المخالفة والجزاء يعتبر من صور الغلو، وليس رديفاً لمعنى الغلو كما يمكن أن يفهم للوهلة الأولى، فانعدام المساواة في العقوبة بين الموظفين عل سبيل المثال يعتبر صورة أخرى من صور الغلو وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها "...وإذا استجابت الجهة الإدارية إلى تظلم ناظر الزراعة وأعادته فعلاً إلى العمل بقرارها رقم 1321 الصادر في 1962/8/8 مع أن مسئوليته أشد من مسئولية الطاعن ،فيكون في بقاء قرار فصل الأخير بعد ذلك غلو يشوبه ويهبط به إلى عدم المشروعية ، ومن ثم يتعين إلغاء هذا القرار وتوقيع الجزاء الملائم".[2]

وقد لجأ القضاء الإداري المصري – إضافة إلى الرقابة على الغلو – إلى مراقبة تناسب الجزاء مع المخالفة بطرق عدة، ومن بينها التحقق من قيام سبب الجزاء التأديبي بجميع أشطاره ، حيث إعتبرت المحكمة الإدارية العليا أنه "إذا تبين أن الجزاء قد قدر على أساس ثلاث تهم ثم لم يقم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر ، فإن الجزاء في هذه الحالة لا يقوم على كامل سببه،ويتعين إلغاؤه لإعادة التقدير على أساس استبعاد ما لم يقم على وجه اليقين بحق الموظف ،وبما يتناسب بشكل عادل مع ما ثبت بحقه من ذنب، ولو كانت الأفعال المنسوبة له مرتبطة بعضها مع البعض الآخر بشكل لا يقبل التجزئة".[3]

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا في مصر لم تقف عند حد إلغاء القرار التأديبي في حال عدم تناسب الجزاء مع المخالفة المقترفة ،بل أنها إتجهت لتعديل الجزاء لتحقيق هذا التناسب.[4]

---

[1] قرار المحكمة563-7 (1961/11/11) و كذلك القرار 1136-8 (1962/12/8) و القرار 255-9 (1964/1/25) والقرار 662-9 (1964/1/4) والقرار229-9 (1964/12/5) والقرار270-10 (1965/5/11). ،مجموعة العشر سنوات (م.س) .ص321, 322 .

[2] قرار المحكمة 1423-7 (1965/3/6). مجموعة العشر سنوات (م.س) .ص325.

[3] قرار المحكمة 906-3 (1957/11/9) وأيضاً القرار 1642-6 (1962/5/5) مجموعة العشر سنوات (م.س) .ص329.

[4] على سبيل المثال قرارها 1412-8 (1963/1/26) والقرار 30-10 (1964/5/9) مجموعة العشر سنوات (م.س) .ص331 ،332.

وفي الأردن: ساير قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ما درج عليه القضاء المصري فيما يتعلق بالإعتراف للسلطة التأديبية بصلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا انه إعتبر أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بان لا يشوب استعمال هذه الصلاحية غلو. [1] وقد أوضحت المحكمة بأن "من صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تامين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التامين إذا انطوى الجزاء على قسوة شديدة أو الإفراط المسرف في الشفقة فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب وعليه فإذا كان الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا".[2]

وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج في العقوبة بشكل تكون فيها العقوبة كافية لتامين انتظام سير المرفق العام.[3]

ثانياً: موقف الفقه من الرقابة القضائية على التناسب

لقد واجه القضاء الإداري بإسباغ رقابته على مدى التناسب بين الجزاء والمخالفة إعتراضاً من بعض الفقه تأسيساً على أن هذا التناسب من الأمور التي تترخص الجهات التأديبية المختصة بتقديرها بدون معقب.

فذهب هذا الإتجاه الفقهي إلى أن "المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقيب على حكم أو قرارا تأديبي ، إلا إذا كان مخالفاً للقانون، وبأنه لا يمكن القول بوجود عيب مخالفة القانون إلا إذا كنا بصدد ممارسة إختصاص مقيد، ولا خلاف في أن السلطة التأديبية تمارس إختصاصاً تقديرياً عند إختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف".[4]

---

[1] القرار رقم 1996/62 المنشور في الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

[2] القرار رقم 1985/74 المنشور في الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[3] القرار رقم 1996/320 المنشور في الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

[4] الطماوي، سليمان:**الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، سنة 1975، ص517 .

فيما ذهب إتجاه آخر إلى تأييد إعمال رقابة القضاء الإداري على تناسب القرارات والأحكام التأديبية ، وقد إستند بعض أنصار هذا الإتجاه في ذلك إلى إعتبار الرقابة على التناسب صورة متقدمة من صور الرقابة على المشروعية، حيث أن القرار التأديبي – وفقاً لبعض المؤيدين لهذا الإتجاه – إذا إفتقد الملاءمة لانطوائه على عقاب يتسم بالمغالاة في شدته بالمقارنة مع الذنب المقترف، فإنه يخرج عن نطاق المشروعية، الأمر الذي يستوجب إخضاعه للرقابة القضائية للنزول به إلى القدر الذي يتلائم مع المشروعية.[1]

إلا أن الباحث يجد أن مجال رقابة القضاء الإداري لمبدأ التناسب يجب أن يطبق بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الإدارية دون أن يشمل الأحكام القضائية، بالإستناد إلى ما ذهب إليه بعض الفقه – وبحق – من أن "عيب عدم التناسب يلحق بالسلطة التقديرية ويطابق في معناه الفني لعيب إساءة إستعمال السلطة أو التعسف فيها".[2] وبأن الأحكام التأديبية التي تصدر عن المحاكم التأديبية بالإستناد لسلطتها التقديرية (في تحديد الجزاء ومدى جسامته) إنما يكون بعيداً كل البعد عن مظنة التعسف أو الإنحراف.[3]

المطلب الثالث:مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية .

يقصد بمبدأ المساواة في العقوبة؛ "أن يخضع الموظفون جميعهم إلى ذات الجزاءات الواردة في قائمة الجزاءات بغض النظر عن فئاتهم، أو درجاتهم في قانون الوظيفة العامة،طالما أنهم يخضعون لنظام قانوني واحد،وذلك مراعاةً لوحدة المركز القانوني للموظفين".[4] ولذلك فإن تمييز بعض الموظفين عند إيقاع الجزاء التأديبي،سواء من خلال التجاوز عن عقابهم أو تخفيف العقوبة نوعاً أو مقداراً لأسباب غير موضوعية(مثل الجنس واللغة والتبعية السياسية أوالتوجهات العقائدية....) يشكل إنتهاكاً لمبدأ المساواة في العقوبة.

---

[1] خليفة،عبد العزيز عبد المنعم: **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**.مرجع سابق . ص352

[2] الطماوي، سليمان:**قضاء التأديب**.مرجع سابق.ص 700 .

[3] خليفة،عبد العزيز عبد المنعم:**الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار التأديبي**.الإسكندرية:دار الفكر العربي .سنة 2001 .ص142 .

[4] العتوم،منصور إبراهيم:مرجع سابق.ص144

ولكن خضوع طائفة معينة من الموظفين لنظام تأديبي خاص ومغاير للنظام التأديبي العام، لا يشكل حسبما يجد الباحث إنتهاكاً لمبدأ المساواة في العقوبة، لأن المساواة تكون بالنسبة للمراكز القانونية المتساوية.

فمراعاة السلطة التأديبية للظروف الشخصية والعائلية أو الإقتصادية الصعبة للموظف عند تحديد نوع الجزاء التأديبي ومقداره، يحقق فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، ولا يتناقض مع مبدأ المساواة(مثل إستبدال عقوبة الخصم من الراتب لموظف فقير الحال بعقوبة أخرى لا تنطوي على آثار مالية كالإنذار) وهذا بطبيعة الحال ما لم نكن بصدد لوائح تحدد المخالفات وما يقابلها من جزاءات تأديبية.

ولكن هل يمكن إعتبار – ما درجت عليه بعض التشريعات الوظيفية – من تحديد لقوائم جزاءات خاصة لبعض أصناف الموظفين، على أنه إنتهاك لمبدأ المساواة . ؟[1]

ذهب جانب من الفقه إلى تبرير هذا النهج التشريعي بالإستناد إلى أن "توقيع الجزاءات المعتادة على شاغلي هذه الوظائف،إنما يصيب قدر هذه الوظائف أكثر مما يصيب قدر شاغليها، ولذلك روعي في إختيار العقوبات الجائز توقيعها عليهم، أن تتلائم مع قدر هذه الوظائف ومكانتها،فالمخالفات التي يرتكبها شاغلي هذه الوظائف لا توزن بميزان الخطأ العادي،وإنما توزن بميزان الصلاحية وحده، فإذا كانت المخالفة التي إرتكبها العامل تؤثر في صلاحيته لوظيفته أحيل الى المعاش أو عزل من الوظيفة...،وإن لم تكن تؤثر في صلاحيته أكتفي بتوجيه اللوم إليه عما بدر منه".[2]

بينما يرى البعض الآخر من الفقه بأن إفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين، أو لأولئك الشاغلين لوظائف الدولة العليا،يجسد "طبقية العقوبة التأديبية"،وأن تلك "التفرقة الطبقية" تأباها التشريعات الوظيفية الأجنبية، وليس لها مبرر حقيقي سوى المحاباة لشاغلي الوظائف الإدارية

---

[1]– على سبيل المثال – نجد أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الحالي قد نص في المادة 68 منه على عشرة جزاءات يمكن إيقاعها على عموم الموظفين ، بينما قصر هذه الجزاءات في المادة 70 من نفس القانون بالنسبة لموظفي الفئة الثانية على ثلاثة جزاءات وهي(اللوم، الإحالة إلى المعاش،الفصل من الخدمة). وهذا نفس النهج السائد في نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 :فمن بين أحد عشر جزاءً وارداً في المادة 80 من القانون، لا يجوز إيقاع سوى أربع جزاءات على شاغلي الوظائف العليا وهي(التنبيه،اللوم،الإحالة للمعاش،الفصل من الخدمة).إلا أننا لم نجد مثل هذا النهج في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي.

[2] إبراهيم،السيد محمد: **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة**.دار المعارف.سنة 1966.ص(534 ،535).

العليا،وجعل تلك الوظائف التي يشغلونها مبرراً لعدم توقيع مختلف العقوبات التأديبية الموقعة على غيرهم من الموظفين بالنسبة إليهم.[1]

وأنا أؤيد ما ذهب اليه الفقه المعارض لإفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين، لأن الوظيفة العامة (تكليف لا تشريف)،وعقاب كبار الموظفين بذات الجزاءات المطبقة على عامة الموظفين من شأنه تحقيق مبدأ المساواة بين الموظفين على خير وجه،بالإضافة إلى أنه يساهم في تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، فبعض المخالفات التي قد تقع من قبل هذه الطائفة من الموظفين قد لا تكون من البساطة بحيث يكتفا إزاءها باللوم، كما أنها قد لا تكون من الجسامة بما يقتضي تقرير عدم صلاحية مرتكبها للبقاء في الخدمة. ومن هنا فإن تطبيق قائمة العقوبات كاملة على هذه الطائفة من الموظفين من شأنها منح السلطة التأديبية المختصة بمجازاتهم قدر أكبر من حرية الحركة لأيقاع الجزاء الملائم وفقاً لخطورة وجسامة الذنب المقترف.

المبحث الثالث

تسبيب الجزاء التأديبي.

[1] عفيفي،مصطفى:مرجع سابق.ص200

سبب الجزاء التأديبي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع السلطة التأديبية إلى إصدار القرار، وليس المقصود بتسبيب قرار أو حكم الجزاء التأديبي أن يكون له سبب،إذ أن كل قرار أو حكم صحيح يجب أن يكون له سبب مشروع،وإنما المقصود بتسبيب قرار أو حكم الجزاء التأديبي، هو وجوب ذكر سببه في صلب القرار أو الحكم ذاته.[1] أي بيان السبب الذي بني عليه الجزاء.[2]

ولدراسة موضوع تسبيب الجزاء التأديبي فقد قسمت هذا المبحث للمطالب التالية:

المطلب الأول :حكمة التسبيب ومكانته في التشريع المقارن.

الفرع الأول:حكمة التسبيب:

يعتبر تسبيب القرار التأديبي من الضمانات الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية ،حيث أن تسبيب القرار التأديبي من شأنه طمأنة الموظف بأنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يتحقق إعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي ،بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وأدلة واستخلاصات مما قد يحمل الموظف على الإقتناع بقرار الجزاء،ويساعد في تحقيق الغاية منه.[3] و يؤدي الى تقليل دعاوي تجاوز حدود السلطة.[4] أما إذا لم تكن الأسباب مقنعة للموظف ،فيكون له أن يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً.[5]

ومن جهة ثانية، فإن التزام السلطة التأديبية ببيان أسباب القرار، من شأنه إعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة من خلال تريثها وعدم التسرع بإصدار القرار ،والقيام بواجب التدقيق والبحث وإمعان النظر قبل إصدار القرار التأديبي ، وهذا من شأنه أن ينزل قرارها منزلة الإحترام ويسلمه من مظنة التحيز والإستبداد أو التأثر بعاطفة ، الأمر الذي يساعد على إصدار القرارات التأديبية متفقة وحكم القانون ، غير مشوبة بما يعرضها للبطلان أو الإلغاء.[6]

---

[1] الحلو،ماجد راغب:**مرجع سابق** .ص365 .

[2] إبراهيم، السيد محمد ,**شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة**.مرجع سابق.ص543 .

[3] محارب، علي جمعة: مرجع سابق .ص358 .

[4] شطناوي ،علي خطار:قضاء الإلغاء. مرجع سابق. ص 579.

[5] بركات ،عمرو فؤاد أحمد:مرجع سابق.ص 322 .

[6] محارب، علي جمعة: المرجع السابق .ص358 . وكذلك إبراهيم، السيد محمد ,**شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة**.مرجع سابق.ص543 .

بالإضافة إلى ذلك فالتسبيب يفتح الطريق لضمانة هامة أخرى وهي الرقابة القضائية، إذ أن بيان الأسباب يتيح للأفراد الطعن على أساسها، ويسهل للقضاء عمله في الرقابة على صحة القرار التأديبي .[1]

ونظراً لأهمية التأديب فقد أوجبت معظم التشريعات الوظيفية تسبيب القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، إستثناءً من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها.[2]

الفرع الثاني: التسبيب في التشريع المقارن.

لقد تضمنت معظم التشريعات الوظيفية المقارنة النص على وجوب تسبيب القرارات التأديبية مع وجود بعض الإختلافات التي ترجع لإختلاف الأنظمة التأديبية فيها:

ففي مصر: تضمنت التشريعات الوظيفية المتعاقبة النص على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية .[3] وبالرجوع للمادة 79 من قانون العاملين المدنيين بالدولة " الحالي " فإنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ".

ويمكن الإستنتاج من خلال هذا النص بأن تسبيب القرار التأديبي أمر وجوبي سواء كان مصدر القرار محكمة تأديبية أو سلطة رئاسية ، لأن النص لم يقصر التسبيب على قرارات المحاكم التأديبية بل ورد شاملاً لكل قرار تأديبي .

أما المادة 28 من القانون رقم 117 لسنة 1958 فقد أكدت على وجوب تسبيب القرارات الصادرة عن المحاكم التأديبية على وجه الخصوص.

وفي الأردن: نصت المادة 154/أ من نظام الخدمة المدنية الحالي بأن "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي، في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه، خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من

---

[1] عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم :مرجع سابق .ص492

[2] الطماوي،سليمان:قضاء التأديب.مرجع سابق.ص632 .

[3] المادة 58 من القانون رقم 210 لسنة1951 ، والمادة (60، 63)من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964 ، والمادة 56 من قانون العامين المدنيين رقم 58 لسنة 1971 .

تاريخ تقديمها إلى رئيسه، متضمنة الأسباب والعلل التي بني عليها، مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها ...".

ويلاحظ على هذا النظام وعلى التشريعات الوظيفية المتعاقبة في الأردن، أنها قد أوجبت تسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية، فيما خلت من أي نص يلزم السلطات التأديبية الرئاسية بتسبيب قراراتها الصادرة بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف.[1]

وهذا يعني أن إعمال ضمانة التسبيب مقصورة وفقاً لهذا النظام على القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية ، وبالتالي فهي لا تشمل قرارات التأديب الصادرة عن الرؤساء الإداريين ، وهو أمر انتقده بعض الباحثين[2] ، لكون القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية أولى بالتسبيب من تلك التي تصدرها المجالس التأديبية، إتقاءً لتعسف السلطات الرئاسية عند إصدار القرارات التأديبية ، خاصة وأن الضمانات المتاحة في التأديب الرئاسي أقل من مثيلاتها في التأديب القضائي أو شبه القضائي.

أما في فلسطين: فقد كان نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 مطبقاً فيها حتى صدور قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 – والذي تم تعديله بالقانون رقم 4 لسنة 2005 –.

وقد كان نظام الخدمة المدنية الأردني – كما سبق وأشرت – يقصر وجوب التسبيب على القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية ، وبقي ذلك هو المبدء المطبق قانوناً حتى صدر قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الذي أوجب تسبيب كافة قرارات التأديب بغض النظر عن الجهة المختصة بإصدارها، ولم يستثني من التسبيب سوى القرارات التأديبية التي تقتصر العقوبة فيها على التنبيه أو لفت النظر فنصت المادة 2/69 من القانون المذكور بأنه " فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً ".

---

[1] المادة 125/د من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 وكذلك المادة 144/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988 .

[2] كنعان ، نواف: مرجع سابق .ص (209 ، 210)

وقد أكدت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية بقولها " تخطر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق الموظف كتابةً بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك ".[1]

المطلب الثاني : أحكام تسبيب الجزاء التأديبي

الفرع الاولً: حكم تسبيب الجزاء التأديبي دون وجود نص ملزم.

أخذ القضاء الإداري المصري بتقرير وجوب تسبيب الجزاء التأديبي، ولو لم يرد نص بذلك، "بإعتباره الحد الأدنى من الضمانات الذي يجب توفره في كل محاكمة تأديبية ، والذي تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات ، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية ، أو التأديبية"، وتوضح الأساس المشار إليه، وهو أن القرار التأديبي هو في الواقع قرار عقابي في خصوص الذنب الإداري ، ولذلك فإنه يجب تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الإطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها وإقتناعها، وإستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له.وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب ،فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك قرار ذو صبغة قضائية،إذ يفصل في موضوع مما يختص فيه القضاء أصلاً ويجب أن يكون مسبباً.[2]

إلا أن القضاء الإداري في الأردن لم يفرق – فيما يتعلق بوجوب التسبيب بدون نص – بين القرار الإداري التأديبي وغير التأديبي، وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على انه "إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبيب قرارها، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب وفي هذه الحالة لا يترتب على عدم بيان الأسباب بطلان القرار".[3]

وينبني على ذلك أن المبدأ المعمول به في الأردن هو أن لا وجوب للتسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك، وبذا لا تعتبر القرارات الإدارية – بما في ذلك القرارات التأديبية غير

---

[1] المادة 1/92 من اللائحة .

[2] المحكمة الإدارية العليا: 207– 4 (1959/3/31) .مجموعة الخمس سنوات.مرجع سابق. ص (426 ،427)

[3] القرار رقم 1974/37 المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

المسببة – قرارات غير مشروعة، إذا لم يكن هناك نص تشريعي يلزمها صراحة بتسبيبها.[1] وهذا هو ذات المبدأ الذي أخذت به محكمة العدل العليا الفلسطينية .[2]

ويتضح مما سبق ،أن القضاء المصري يستند في تبرير وجوب بيان الأسباب دون نص، إلى الطبيعة القضائية للتأديب، ولذلك فهو يستمد أحكام تسبيب الجزاء التأديبي من المبادئ العامة في تسبيب الأعمال القضائية،أما القضاء الإداري في فلسطين والأردن فيستند إلى الطبيعة الإدارية للتأديب، وبالتالي إلى القاعدة القائلة بأن الأصل في القرار الإداري عدم التسبيب ،إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.[3]

إلا أن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر ، من وجوب تسبيب القرار التأديبي حتى مع عدم وجود نص،أقرب للصواب ولتحقيق العدالة والإنصاف ، نظراً لما تحتله ضمانة التسبيب من أهمية، وما تحققه من فوائد.ناهيك عن أن التسبيب لا يشكل عبئاً ثقيلاً للإدارة طالما أن أي قرارا إداري يجب أن يستند إلى أسباباً موجودة مادياً، وصحيحة من الناحية القانونية.[4]

الفرع الثانيً:عناصر التسبيب.

يقصد بعناصر التسبيب، البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم أو القرار التأديبي المسبب وهي:

1. **الوقائع التي تستوجب الجزاء.**

---

[1] شطناوي ،علي خطار:قضاء الإلغاء. مرجع سابق. ص 579.

[2] عدل عليا فلسطينية:1987/7/2 . القضية رقم 1986/5 .المنشورة في منظومة القضاء والتشريع في فلسطين(المقتفي) .

[3] العتوم،منصور ابراهيم:المسؤولية التأديبية للموظف العام.مرجع سابق.ص348 .

[4] شطناوي ،علي خطار: المرجع السابق. ص 578.

يجب أن يتضمن القرار التأديبي بيان بالواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة."فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلاً ينطوي على خطأ ، وهذا الخطأ هو شرط مشروعية ممارسة السلطة التأديبية، ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الأيجابية أو السلبية التي إستخلصت منها الخطأ التأديبي".[1]

وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند لصبغة عامة في تكييف الجريمة التأديبيـــة كـــأن تقـــرر أن الموظف قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، إلا أنه يتعين عليها أن تذكر وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها وأعتبرت خروجاً على مقتضى الواجب ، ولذلك فالإتهامات العامة أو المبهمة لا يمكن إعتبارها أسباباً مقبولة لتكوين الركن المادي للجريمة التأديبية.[2] ومع ذلك فقد أيدت المحكمة الإدارية العليا قرار فصل موظفة بسبب ما عرف عنها في الوسط الذي تعيش فيه من ســـوء السمعة وانحراف السلوك ،واعتبرت ذلك السبب كافياً ،وأن استلزام ثبوت واقعة معينة في حقهـــا فـــي غير محله.[3]

2. بيان الأساس القانوني للتجريم:

والمقصود بالأساس القانوني للتجريم هو "إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت أحكامها، والتزام التعبير الوارد بها في إيراد الوصف مـــا أمكن، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو إتياناً لحظر حددته التشريعات، وإنمـــا يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب، تعين وصفه بذلك".[4]

وإذا كان يجب بيان الأساس القانوني للتجريم فيما يتعلق بالأحكام التأديبية، إلا أن الباحـــث لا يؤيد القول بوجوب تبيان هذا الأساس في القرارات التأديبية ذات الطبيعة الإدارية، وخاصة الرئاســـية منها، وإن كان من المستحسن ذلك .

3. الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع:

[1] الفقيه الفرنسي فالين: نقلاً عن عبد البر، عبد الفتاح.مرجع سابق.ص514

[2] الطماوي، سليمان : قضاء التأديب . مرجع سابق . ص83 .

[3] لمحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 803لسنة 7ق،جلسة 1961/12/2.مجموعة العشر سنوات .م.س. ص293

[4] المادة 85 من التعليمات العامة للنيابة الإدارية في مصر .

إذا أبدى الموظف دفاعاً بخصوص التهمة المنسوبة إليه، فيجب على السلطة التأديبية أن تستمع لأوجه دفاعه وتمحصها استظهاراً للحقيقة.ويجب أن يشتمل تسبيب القرار التـأديبي رداً علـى دفـاع الموظف المتهم،فإذا لم يرد القرار التأديبي في أسبابه على دفاع المتهم، أو كان الرد قاصـراً فـيمكن إبطال القرار التأديبي لأي من هذين السببين.[1]

إلا أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بتعقب دفاع الموظف المتهم في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها، إذا كانت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها طارحةً بذلك ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه.[2]

ثالثاً :شروط صحة التسبيب.

1. أن يرد التسبيب في صلب القرار التأديبي:

إذا كان الأصل في تسبيب القرار التأديبي أن يرد هذا التسبيب في صلب القـرار ، بحيـث لا تجوز الإحالة إلى وثائق أخرى مستقاة عنه،فإن تبني مصدر القرار لأسـباب هيئـة معينـة، كالنيابـة الإدارية، أو إدارات التحقيق، أو مفوض الدولة، يكفي في مجال التسبيب.[3]

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه"... وبالتدقيق في السبب الثاني من سببي الطعـن الموجهين ضد القرار المشكو منه و القول فيه أن ذلك القرار يفتقر إلى السبب فإننا نجد بالرجوع إلـى المبرز م/1 وهو الكتاب المتضمن القرار المطلوب إلغاءه والموجه من المستدعى ضده إلى المسـتدعي انه تضمن القول(قررت إنهاء خدماتك اعتبارا من 86/8/1 ودفع التعويضات المستحقة لك بموجـب القانون) ولا نجد فيه انه قد استند إلى أي سبب أو أن المستدعى ضده بين فيه السبب أو الأسباب التـي دعته إلى إصدار قرار الاستغناء عن خدمات المستدعى، وهي الأسباب المبينة فـي المـواد 26 و27 و28 من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955 وتتعلق بقناعة رئيس البلدية بعدم كفاءة الموظف أو لياقته أو إلغاء وظيفته في الموازنة أو إدانته بجناية أو بجنحة أخلاقية والتي كان على المستدعى ضده أن يبين على أي منها قد استند في قراره بالاستغناء عن خدمات المستدعي، ولا يغير من ذلك إبـراز

---

[1] كنعان، نواف:مرجع سابق.ص212 ،وكذلك عيد البر عبد الفتاح.مرجع سابق ص495

[2] حكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 1001لسنة 8ق،جلسة 1963/1/26.مجموعة العشر سنوات .م.س. ص393 .

[3] الطماوي، سليمان : قضاء التأديب . مرجع سابق . ص83 .

المستدعى ضده أثناء رؤية الدعوى للتحذير الموجه للمستدعي في شهر....ولا لفت النظر الموجه لــه بتاريخ .... لان سبب القرار الإداري أي سبب الاستغناء يجب أن يبين في ذات القرار المطعون فيــه وليس بعد ذلك من خلال تقديم البينة أثناء المحاكمة وذلك حتى تتمكن محكمتنا من مراقبــة إن كانــت قناعة المستدعى ضده في محلها أم لا من حيث الواقع ومن حيث القانون.....". [1]

2. أن يكون التسبيب سائغاً ومتناسقاً:

أي أن تكون النتيجة التي إنتهت اليها السلطة التأديبية(أسباب القرار) مستخلصة مــن أصــول موجودة في الأوراق وتنتجها مادياً وقانونياً.[2] وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "...وإنما الرقابة للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي – كرقابة قانونية – في التحقــق ممــا إذا كانــت النتيجة التي إنتها إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفادة مــن أصــول موجــودة أو أثبتتهــا السلطات المذكورة وليس لها وجود وما إذا كانت النتيجة مستخلصة إستخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً،فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القــرار فاقــداً ركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون،أما إذا كانت النتيجة مستخلصة إستخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون". [3]

3. أن يكون التسبيب واضحاً:

لا شك بأن التسبيب يقتضي لكي يحقق الهدف والغاية منه أن يكون واضحاً بدرجة تمكن مــن تفهمــه ورقابته،فإذا اكتفى القرار التأديبي بترديد حكم القانون دون أن يوضــح الأســباب التــي مــن أجلهــا اتخذ،اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك هو الأمر فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص،ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة.[4]

الفصل الثالث

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الصادر بتاريخ1987/7/2 في القضية رقم 1986/5 المنشور في منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)

[2] عبد البر ، عبد الفتاح:مرجع سابق.ص532 . وكذلك الزعبي،خالد سمارة:القانون الإداري.الأردن:مكتبة دار الثقافة 1998.ص257 .

[3] المحكمة الإدارية العليا،الطعن رقم 159لسنة 1ق،جلسة 1955/11/5 ،والطعن رقم 1468لسنة 2ق،جلسة 1956/12/8 مجموعة العشر سنوات. مرجع سابق.ص (256، 257)

[4] الطماوي، سليمان : قضاء التأديب . مرجع سابق . ص633 .

الطعن القضائي على القرار التأديبي

الفصل الثالث

الطعن القضائي على القرار التأديبي

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة.[1] ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيدة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء.[2]

وتقتضي دراسة هذا الموضوع؛ تحديد جهة الإختصاص بالنظر في الطعن القضائي على قرار أو حكم الجزاء التأديبي،وشروط هذا الطعن، وأسبابه،والآثار التي تترتب على إلغاء القرار أو الحكم التأديبي. ولذلك قسمت هذا الفصل إلى أربع مباحث على التفصيل التالي:

المبحث الأول:الجهة المختصة بنظر الطعن.

وسيدرس الباحث في هذا المبحث الجهة المختصة بنظر الطعن على القرار أو الحكم التأديبي في مصر والأردن وفلسطين حسب التفصيل الآتي:

المطلب الأول : الجهة المختصة بنظر الطعن في مصر .

القرار التأديبي في مصر قد يصدر عن جهة إدارية فيكون قرار إداري – والجهة الإدارية المختصة بتأديب العاملين في مصر هي السلطات الرئاسية – وقد يصدر عن جهة قضائية كالمحاكم التأديبية فهنا نكون أمام حكم قضائي ، وتختلف الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرار التأديبي تبعاً لاختلاف الجهة المصدرة للقرار حسب التفصيل التالي:

أولاً:الطعن على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية:

---

[1] تقضي المادة 68 من دستور جمهورية مصر العربية بأن"التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء". كذلك تنص المادة30 من القانون الأساسي الفلسطيني" المعدل" على أن " 1 – التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2 – يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء.".

[2] الحلو،ماجد راغب:**القانون الإداري**.الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية.سنة 1994.ص366 .

ينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية بنظر الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، وذلك وفقاً لما ورد في المادة 15 من القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة والتي تنص على أن " تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات ".

لذلك فالمحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية، وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء.[1]

إلا أن المحاكم التأديبية ليست جميعها بمستوى واحد، حيث أن قانون مجلس الدولة الحالي أوجد نوعان من المحاكم التأديبية وهي[2] :-

1. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.

2. المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم.

ويتحدد إختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى (تقديم الطعن).[3]

ولكن السؤال :من هي المحكمة المختصة في حالة صدور قرار تأديبي واحد يتضمن معاقبة أكثر من موظف بسبب مخالفة مسلكية واحدة،مع إختلاف المستويات الوظيفية لهؤلاء الموظفين؟

يرى الباحث في هذه الحالة أن كل موظف يمتلك الحق والصلاحية للطعن على قرار الجزاء أو العقوبة المنزلة به بشكل مستقل عن الآخرين ،لأن القرار التأديبي وإن صدر متضمناً عقاب أكثر من موظف معاً ، إلا أنه في حقيقة الحال ليس قراراً واحداً بل مجموعة قرارات تأديبية صادرة بمنطوق واحد، وإذا تم الطعن بهذا الشكل فليست هناك إشكالية في تحديد المحكمة التأديبية المختصة.

ولكن في حال تقديم أكثر من موظف لطعن واحد ضد قرارا تأديبي صدر بحقهم (في الأحوال التي يجيزها القانون) فإن الباحث واستناداً لما ورد بالمادة 17 من قانون مجلس الدولة الحالي يجد أن

---

[1] المادة 15 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

[2] المادة 7 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

[3] المادة 17 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

الإختصاص بنظر الطعن في هذه الحالة ينعقد للمحكمة المختصة بمحاكمـة أعلاهـم فـي المسـتوى الوظيفي.

ويجب مراعاة الإختصاص الوظيفي والمحلي للمحاكم التأديبية، حيث يتحدد إختصـاص المحكمـة الوظيفي تبعاً لتحديد طوائف الموظفين الخاضعين لإختصاصها، ولا يخرج عن هذا الإختصاص سوى العاملين المدنيين الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة تجعل الإختصاص بهذا الشأن منعقداً لمجالس تأديب تنعقد لهذا الغرض، وكذلك يخرج عن إختصاص المحاكم التأديبية العـامين بالقطـاع الخـاص الخاضعين لأحكام قانون العمل من غير أعضاء مجـالس إدارات التشـكيلات النقابيـة.أمـا بالنسـبة للإختصاص المحلي فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الإختصاص يتحدد بـين المحاكم التأديبية وفقاً لمكان وقوع المخالفة. [1] وأوضحت المادة الثامنة مـن قـانون مجلـس الدولـة المصري رقم 47 لسنة 1972 مقار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا،وكيفية تشكيل هذه المحاكم،حيث نصت على أن:

"يكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية . وتؤلف من دائرة أو أكثر ،تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين...ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس".

كما أوضحت المادة المذكورة ،مقار المحاكم التأديبية للعاملين الشاغلين لوظائف أقل من مسـتوى الإدارة العليا،وكيفية تشكيل هذه المحاكم،فنصت على أن:

"يكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث في القاهرة والإسكندرية . وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برياسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل.ويصدر التشكيل بقرار من رئيس المجلس".

كما نصت المادة السابقة على أنه:

"يجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخـرى [2]،ويبـين القرار عددها ومقارها، ودوائر إختصاصها، بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية".

ثانياً : الطعن على قرارات المحاكم التأديبية.

---

1. المحكمة الإدارية العليا ،طعن رقم 2048لسنة 33ق،جلسة 1989/12/2 .مشار اليه في خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم. مرجع سابق.ص275

[2] أي في غير القاهرة والإسكندرية، وتوجد الآن بالمنصورة، وطنطا، وأسيوط. وفقاً لما ورد في اسماعيل،خميس السيد :مرجع سابق . هامش الصفحة 334.

تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون على قرارات المحاكم التأديبية سواء تلك الصادرة منها إبتداءً أو بإعتبارها جهة طعن، وقد نصت المادة 22 من قانون مجلس الدولة الحالي على أن "أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون".

والسؤال الذي قد يثار هنا، كيف تكون الأحكام أو القرارات نهائية وبذات الوقت قابلة للطعن ؟؟. وبمعنى آخر ما المقصود بنهائية الأحكام والقرارات ؟؟.

يرى الباحث أن المقصود بالقطعية والنهائية يتعلق بالجهات القضائية التي صدرت عنها الأحكام التأديبية إذ تفقد هذه الجهات (المحاكم التأديبية) ولايتها عن الدعوى التأديبية بمجرد إصدار القرار فيها ، وإذا أعيد طرحها إليها ؛ وجب عليها أن تقضي بعد جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها . إلا أن ذلك لا يمنع من الطعن على قراراتها لدى المحكمة الإدارية العليا وفقاً لما ورد بصريح المادة 22 المذكورة أعلاه.

المطلب الثاني: الجهة المختصة بنظر الطعن في الأردن.

القرارات التأديبية في الأردن قد تصدر عن السلطات التأديبية الرئاسية ،وقد تصدر عن مجالس التأديب ،إلا أن النظام التأديبي في الأردن يخلو من محاكم تأديبية حتى الآن .وإذا كان الإختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية في مصر يختلف تبعاً لإختلاف الجهة مصدرة القرار – إدارية أم قضائية – ،فالأمر على غير ذلك في النظام التأديبي الأردني ، حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمام جهة قضائية واحدة.وهي ومحكمة العدل العليا الأردنية.

ففي ظل قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 كان الإختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية منعقداً لمحكمة العدل العليا، حيث نصت المادة (9/أ) من القانون المذكور على أن "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي :

"1 ...2 ...3...4 طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية ".[1]

وقد أوضحت محكمة العدل العليا " أن عبارة (القرارات النهائية للسلطات التأديبية)تشمل كل قرار يكون تأديبياً في موضوعه سواء صدر من السلطة الرئاسية أو من مجالس التأديب بمعناها الخاص، لأن عبارة (السلطات التأديبية)هي من العموم والإتساع بحيث تشمل كل سلطة أنيط بها حق إتخاذ إجراء تأديبي مهما كان نوعه ،ولأن السلطة الرئاسية هي في الأصل صاحبة الولاية في تأديب الموظفين إلا حيث يقيدها القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص".[2]

وقد بقيت محكمة العدل العليا صاحبة الإختصاص بنظر هذه الطعون حتى صدور قانون المحاكم الإدارية لسنة 2001 ،وبموجب هذا القانون تم إلغاء قانون محكمة العدل العليا وما طرأ عليه من تعديلات [3] ،وتم إستحداث محكمة تسمى المحكمة الإدارية يكون مقرها في مدينة عمان ويرأسها قاض لا تقل درجته عن الخاصة[4] وتنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر تتألف كل منها من ثلاثة قضاة يرأسهم القاضي الأقدم[5].

ووفقاً للمادة (9/أ/3) من قانون المحاكم الإدارية فقد بات الإختصاص بنظر الطعون في قرارات السلطات التأديبية النهائية من إختصاص المحكمة الإدارية حيث نصت المادة التاسعة من القانون على أنه "بإستثناء المسائل التي تختص بها محكمة العدل العليا تختص المحكمة الإدارية بما يلي: ......طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية ".

المطلب الثالث: الجهة المختصة بنظر الطعن في فلسطين.

تعتبر محكمة العدل العليا الفلسطينية الجهة القضائية الوحيدة صاحبة الإختصاص بالنظر في الطعون على القرارات الإدارية ومنها الطعن بإلغاء القرارات التأديبية، فلا يوجد في فلسطين – لغاية

---

[1] تم نشر هذا القانون على الصفحة رقم 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 الصادر بتاريخ 1992/3/25 ، وقد عدل بالقانون رقم 2 لسنة 2000 المنشور على الصفحة 318 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4408 الصادر بتاريخ 2000/2/1 .

[2] عدل عليا رقم 55/45 ،مجلة نقابة المحامين ،صفحة 562 ،عدد 10 لسنة 1955 .

[3] المادة 39/أ من قانون المحاكم الإدارية

[4] المادة3/أ من القانون.

[5] الفقرة ب من المادة 3 من القانون.

الآن – محاكم تأديبية كما هو الحال في مصر، ولا محاكم إدارية كم هو الحال في الأردن ،ولذلك فالقضاء الإداري في فلسطين يقوم على درجة تقاضي واحدة ، حيث أن محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة. "وأحكامها لا تقبل المراجعة بأي طريق من طرق الطعن".[1]

وهذا الوضع منتقد[2] ويتسم بالنقص وعدم الكفاية، فنظراً للكم الكبير والمتزايد من القضايا الإدارية هناك حاجة لوجود محاكم إدارية متخصصة،تحقق إمكانية التقاضي على أكثر من درجة.

أما بالنسبة لإختصاص محكمة العدل العليا بالرقابة على القرارات التأديبية فيجد مصدره في قانون تشكيل المحاكم النظامية الذي نص في المادة 4/33 منه على اختصاص المحكمة بالنظر في"المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالإعمال الوظيفية".

المبحث الثاني :شروط الطعن بإلغاء القرارات والأحكام التأديبية:

المقصود بشروط قبول الطعن، الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوعه فإذا كان الطعن مفتقراً لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده – بناء على طلب الجهة المقدم الطعن ضدها – دون التطرق إلى البحث في موضوعه، حتى لو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد قرار إداري أو حكم قضائي مخالف للقانون. ومن ناحية أخرى، فان قبول الطعن إذا توافرت شروطه لايعني إجابة الطاعن لطلباته، إذ يتوقف ذلك على قانونية القرار أو الحكم. ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي إذا ثبت مخالفة القرار أو الحكم المطعون فيه للقانون، وإلا حكمت المحكمة برفض الدعوى أو ردها.

ويعتبر الطعن بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية و تعسفها، إلا أن لهذا الطعن شروط

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم133 الصادر بتاريخ 2005/10/4 في الدعوى رقم 2005/43 والمنشور لدى:المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء(مساواة) : **مجلة العدالة والقانون**، فلسطين،2006 ، العدد الرابع،ص51.

[2] حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء: مجلة العدالة والقانون. العدد الأول.رام الله. سنة2005.ص239 وما بعدها.

ينبغي إحترامها لضمان قبول الدعوى وعدم ردها، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن مصلحة في تقديمه وأن يقدم الطعن بذلك في المواعيد المقررة قانوناً:

المطلب الأول:المصلحة:

إن دعوى إلغاء القرار التأديبي -بإعتباره قرار إداري- تتطلب لصحة قبولها تحقق شرط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، وهذه المصلحة باعتبارها مناط الدعوى وأساس قبولها لا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب، بل ينبغي استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائيا. ومن الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أن تحقق هذه الدعوى للطاعن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه وليس مجرد فقط إلغاء القرار الإداري وهذا ما يميزها عن دعوى الحسبة .[1]

وقد أوجبت القوانين المصرية[2] والأردنية[3] والفلسطينية[4] توافر المصلحة لمقدم الطعن في القرارات التأديبية ، إلا أن هذه القوانين لم تضع المعايير اللازمة لتحديد المصلحة ،حيث تركت ذلك الأمر لإجتهادات الفقه وأحكام القضاء.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا بحيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية في طلب إلغائه. [1]

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/314 المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

[2] نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة الحالي (رقم 47 لسنة 1972)على أنه "لا تقبل الطلبات الآتية: أ)الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية . ب) ....".

[3] نصت المادة 9 من قانون المحاكم الإداريةالأردني على إختصاص المحكمة الإدارية في" أ – النظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي...."وكذلك نصت المادة (12/ب/2) من نفس القانون على أنه "لا تقبل الطعون المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية".

[4] نصت المادة 3 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني على أنه " 1. لاتقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون . 2.تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الإستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. 3.إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى.". وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن" القضاء الإداري يطبق قانون الأصول المدنية فيما لم يرد به نص في الإجراءات والأصول المتبعة أمام محكمة العدل العليا بالقدر الذي لا يتعارض وطبيعة الدعوى الإدارية". القرار رقم133 الصادر بتاريخ 2005/10/4 في الدعوى رقم 2005/43 والمنشور لدى:المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء(مساواة) : **مجلة العدالة والقانون**، فلسطين،2006 ، العدد الرابع،ص51.

وتأكيداً على ما سبق فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " يشترط لقبول دعوى الإلغاء توفر شرطين أساسيين في المصلحة الخاصة بالطاعنين هما : أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة سواء كانت هذه المصلحة محققة أو محتملة، مادية أو أدبية، وأن تتوفر المصلحة وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل فيها ".[2]

أما بالنسبة للطعن على الأحكام التأديبية، فقد نصت المادة 23 من قانون مجلس الدولة الحالي على أنه "...ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام.."

ويستفاد مما تقدم، أن لكل ذي شأن الطعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا، ومن ثم لا يقبل الطعن إلا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في إلغاء الحكم المطعون فيه. وعلى ذلك يعد من ذوي الشأن كل من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ومدير عام النيابة الإدارية،والوزير المختص،والعامل الصادر ضده الحكم.[3]

المطلب الثاني: مواعيد الطعن بالإلغاء على القرارات والأحكام التأديبية:

القرار التأديبي قد يكون قراراً إدارياً وقد يكون حكماً قضائياً، لذا ينبغي التمييز بين القرارات التأديبية والأحكام القضائية سالفة الذكر نظراً لما قد يترتب على إختلاف طبيعة كل منها من آثار ومن ضمنها إختلاف مواعيد الطعن في هذه القرارات .

وسوف يتضح هذا التمييز عند التعرض للنظام المصري بإعتباره النظام الوحيد في هذه الدراسة الذي يتبنى أسلوب التأديب من خلال المحاكم التأديبية إلى جانب التأديب الرئاسي.

وإذا كانت مواعيد الطعن على القرارات التأديبية في الأنظمة المقارنة في هذه الدراسة تتقارب بشكل كبير، إلا أنها لا تتطابق بطبيعة الحال، ولذلك قمت بالتعرض لمواعيد الطعن في كل نظام على حدة:

1. مواعيد الطعن على القرارات والأحكام التأديبية في النظام المصري :

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1993/146 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[2] القرار رقم 1999/314 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[3] بركات،عمرو فؤاد:مرجع سابق.ص(351، 352).

القرارات التأديبية في النظام المصري قد تأخذ طبيعة القرارات الإدارية – كما هو الحـــال عنـــد صدورها عن السلطات الرئاسية، كما يمكن أن تصدر عن المحاكم التأديبية، فتأخذ الصبغة القضـــائية، ومن هنا ينبغي التمييز بين المواعيد المقررة للقرارات والأحكام التأديبية وفقاً لطبيعة كل منها :

أ) مواعيد الطعن على القرارات التأديبية بإعتبارها قرارات إدارية :

ميعاد الطعن بإلغاء القرار التأديبي بإعتباره قراراً إدارياً فردياً هو ستون يوماً من تـــاريخ نشـــر القرار الإداري المراد تقديم الطعن عليه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصـــالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.[1] ومع أن هذا النص قد أوضح كيف يكون النشر، إلا أنه لـــم يبـــين متى نلجأ للنشر ومتى نلجأ للإعلان الفردي، ولذلك فقد تصدت المحكمة الإدارية العليا لهـــذه المســـألة قائلةً: " رغم أنه قد تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعـــون فيه، إلا أنه لا من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة،إذ لازال الإعلان بالقرار هو الأصل، وأما النشر فهو الإستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً".[2]

ولكن إذا حدث ولم يتم نشر قرار إداري أو إعلانه لذوي الشأن حسب الأصول،فإن مدة الطعـــن به تظل قائمة إلى ما لانهاية، وهذا الوضع لا يستقيم مع المنطق ولا مع ضرورة إســـتقرار المراكـــز الوظيفية، ولذلك فقد أخذ القضاء المصري بأن العلم اليقيني يقوم مقام النشر والإعلان في بدء ســـريان الميعاد،[3] ويتحقق ذلك إذا تأكد علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علمً يقينياً بكافة محتوياتـــه، بحيـــث يستطيع تحديد مركزه القانون منه.[4]

---

[1] نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري" الحالي" على أن" ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به".

[2] مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة،بند61 ص601.مشار إليه لدى فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري**. مرجع سابق. ص581 .

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا ،السنة الثانية،بند125،ص1209 . مشار إليه لدى فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري**. مرجع سابق. ص589 .

[4] العبادي،محمد:**قضاء الإلغاء**.مرجع سابق.ص144.

وتسري على الميعاد قواعد الوقف والإنقطاع، ويضاف إليه ميعاد المسافة.فيوقف ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة القوة القاهرة حتى يزول أثرها.[1]

وينقطع الميعاد بسبب التظلم الإداري ، وهو بالنسبة لهذا النوع من القرارات التأديبية تظلم وجوبي يجب تقديمه إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية – خلال مدة الطعن القانونية –وإنتظار المواعيد المقررة للبت فيه.[2]

وكذلك ينقطع الميعاد عند تقديم الموظف لطلب المساعدة القضائية ويشترط في هذه الحالة أن يتم تقديم الطلب للمحكمة المختصة وأن يكون ذلك قبل إنقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، بالإضافة لما سبق فإن تقديم الطعن لمحكمة غير مختصة يقطع الميعاد ولا يبدأ من جديد إلا بعد صدور قرار من المحكمة بعدم الإختصاص.[3]

ومواعيد الطعن على القرارات التأديبية تكون واجبة الإحترام بالنسبة للقرارات التأديبية المشوبة بالبطلان، أما فيما يتعلق بالقرارات التأديبية المنعدمة فلا يتقيد الطعن فيها بميعاد .[4]

ويكون القرار باطلاً إذا ما خالف مصدره أحكام القانون المتعلقة بسببه ،أو شكله،أو محله ،أو الغاية منه،أو قواعد الإختصاص المتعلقة بإصداره، دون الوصول إلى إهدار أركان القرار الإداري كلياً ، أما القرار المنعدم فهو القرار الذي تخلف فيه ركن أو أكثر من أركانه.[5]

ب) مواعيد الطعن على الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية:

نصت المادة 44 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 . على أن "ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه".

---

[1] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**مرجع سابق** . ص280 .

[2] نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة الحالي على أنه " لا تقبل الطلبات الآتية:أ) .... ب)الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة" . وبالرجوع للبند التاسع المشار إليه في هذه المادة نلاحظ بأنه يتعلق في "الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية".

[3] خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم: مرجع سابق .ص289 وما بعدها .

[4] إسماعيل ، خميس السيد : مرجع سابق .ص155 .

[5] إسماعيل ، خميس السيد : مرجع سابق .ص162 .

ويلاحظ أن هذه المدة هي عين المدة المقررة للطعن بالقرارات الإدارية بالإلغـــاء، إلا أن بـــدء الميعاد مختلف في كل منهما، فهو يبدأ من تاريخ النشر أو إعلان صـــاحب الشـــأن بالنســـبة للطعـــن بالقرارات الإدارية، بينما يكون بدء الميعاد بالنسبة للأحكام التأديبية من تاريخ صدور الحكـــم حســـب نص المادة 44 المذكورة أعلاه.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بعدم سريان الميعاد المذكور أعلاه في حق ذي المصلحة الذي لم يعلن بإجراءات محاكمته إعلاناً صحيحاً، وبالتالي لم يعلم بصدور الحكـــم ضـــده.[1] و يقبل ميعاد الطعن بأحكام المحاكم التأديبية ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من وقف أو إنقطـــاع.[2] ويمكـــن للميعاد أن يمتد وفقاً للأحكام المقررة في قانون المرافعات.[3]

مواعيد الطعن على القرارات التأديبية في النظام الأردني :

أوجب قانون المحاكم الإدارية[4] إقامة دعوى الطعن على القرارات الإدارية خلال مدة ستين يومـــاً تبدأ :

- من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار أو
- من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو
- بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار مـــن ذلـــك التـــاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.

ويلاحظ أن قانون المحاكم الإدارية قد إعتبر أن بدء مدة الطعن يكون إعتباراً مـــن اليـــوم التـــالي لتاريخ التبليغ أو النشر[5] ما لم يكن ذلك القرار من النوع الذي لا يسري العمل به إلا بعد إنقضاء مـــدة

---

[1] مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا –السنة الثالثة عشرة – ص252 . مشار إليه في، بركات ،عمرو فؤاد أحمد . مرجع سابق . ص353 .

[2] إسماعيل ، خميس السيد : مرجع سابق .ص464

[3] الطماوي، سليمان : **قضاء التأديب** . مرجع سابق . ص672 .

[4] الفقرة أ من المادة 14 من قانون المحاكم الإدارية الأردني.

[5] يلاحظ أن قانون محكمة العدل رقم 12 لسنة 1992 كان يقضي ببدء سريان مدة الطعن إعتباراً من تاريخ التبليغ أو النشر وليس من اليوم التالي للتبليغ أو النشر الذي ورد في قانون المحاكم الإدارية.

محددة وفقاً للتشريع ذات العلاقة. و أن مجال هذا الإستثناء في القرارات التأديبية نـادر إن لـم يكـن مستبعد بالكلية.

ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الإمتناع عن إتخاذه إذا كان يترتب عليها إتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.[1] ويترتب علـى ذلـك سـريان مـدة الطعـن المنصوص عليها بالمادة 14/أ من قانون المحاكم الإدارية (60يوم)بعد انقضاء ثلاثين يوما من تـاريخ تقديم المستدعي طلبا خطيا لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.

وقد قضت محكمة العدل العليا بأن" العلم اليقيني بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعا في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه. وترد الدعوى شكلا إذا قدمت بعد فوات المـدة القانونية".[2]

ولكن يشترط بالعلم اليقيني بالقرار الإداري حتى يقوم مقام التبليغ أن يكـون حقيقيـا لا ظنيـاً ولا إفتراضياً. ولذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن "إطلاع وكيل المستدعى ضدهم على جـدول تخصيص الوحدات الزراعية الذي أبرزه وكيل المستدعين في المحاكمة التمهيدية السابقة لتقديم لائحـة الدعوى المعدلة لا يشكل علما يقينيا بالقرار بالنسبة للموكل ذلك لان علم الوكيل في مثل هذه الحالة هو علم افتراضي".[3]

وأما بالنسبة للقرارات الإدارية المنعدمة فلا يتقيد الطعن فيها بميعاد وذلك عمـلا بأحكـام المـادة (14/ج) من قانون المحاكم الإدارية المذكور .

2. مواعيد الطعن على القرارات التأديبية في النظام التأديبي الفلسطيني:

حددت المادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني مواعيد تقديم الطعون على القرارات الإدارية – ومن ضمنها بطبيعة الحال القرارات التأديبية – فنصت على أنه " 1.يكـون ميعاد تقديم الإستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيـه أو تبليغه إلى صاحب الشأن،وفي حالة رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد مـن

---

[1] المادة 13 من قانون المحاكم الإدارية الأردني.

[2] القرار رقم 1993/314 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[3] القرار رقم 1984/160 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

تاريخ إنقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها . 2.تسمع الطلبات المتعلقة بـأوامر الإفـراج عـن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع طيلة مدة إيقافهم دون التقيد بميعاد".

ونصت المادة 105 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على مايلي:

1. " للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.
2. ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا إنقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً.
3. للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو إنقضاء المـدة المنصوص عليها في الفقرة 2 أعلاه.
4. تنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية ".

ويمكن أن نستخلص مواعيد الطعن على القرارات التأديبية من خلال تحليل النصوص السـابقة وربط المواعيد الواردة في نصوص قانون الأصول بتلك المبينة في قانون الخدمة المدنية حسـب التفصيل التالي:

1. ميعاد الطعن على القرارات التأديبية يكون خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تبليغ أو نشر القرار الإداري، إلا أن المشرع الفلسطيني أجاز للموظف الذي صدر بحقه القرار التأديبي أن يتقـدم بتظلم لرئيس الدائرة الحكومية المختصة خلال مدة 20 يوماً من تاريخ علمه به، وفـي هـذه الحالة تسقط المدة التي جرى فيها القرار قبل التظلم، ولا يبدأ سريان ميعاد الطعن إلا من تاريخ الرد على هذا التظلم.
2. هذا الرد قد يكون صريحاً من خلال إبلاغ الموظف برفض تظلمه (خلال مدة ستين يوماً مـن تقديم التظلم) وقد يكون رداً ضمنياً برفض هذا التظلم كما هو الحال عند إنقضاء مدة السـتين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون رد.

3. في حال رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ إنقضـــاء ثلاثـــين يوماً على تقديم الطلب إليها.[1]

ولكن، هل يجوز للموظف أن يلجأ مباشرة للقضاء وبدون تقديم تظلم أو قبل تلقيه الرد على تظلمه؟.

يرى البعض أن على الموظف الإلتزام بأحكام التظلم الإداري وبالآجال المنصوص عليها فـــي قانون الخدمة المدنية،تأسيساً على قاعدة أن الخاص (قواعد ومواعيد الطعن والتظلم الواردة في قانون الخدمة المدنية) يقيد العام (القواعد والمواعيد الـــواردة فـــي قـــانون أصـــول المحاكمـــات المدنيـــة والتجارية).[2]

إلا أن الباحث يجد أن إستخدام المشرع للام التخيير بشأن التظلم من القـــرار الإداري ، تعنـــي بأن للموظف اللجوء للقضاء مباشرة ودون تقديم تظلم،فالتظلم إختياري وليس وجـــوبي ،إلا أن علـــى الموظف في حال تقديم التظلم أن ينتظر الرد الصريح أو الضمني على تظلمه[3]، قبل اللجـــوء للقضـــاء للطعن على القرار المتظلم منه.

المبحث الثالث:أسباب الطعن على القرارات والأحكام التأديبية:

---

[1] الفقرة الأولى من المادة 284 من قانون الأصول الفلسطيني المذكور.

[2] عمرو،عدنان: مبادئ القانون الإداري.الإسكندرية: منشأة المعارف.سنة2004 . ص278

[3] وفقاً لما ورد في الفقرة 2 من المادة 105 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

يقصد بأسباب الطعن أو بأوجه الطعن أو حالات الطعن؛ مختلف العيوب التي تصيب القرار أو الحكم التأديبي فتجعله غير مشروع، ومن ثم يمكن الاستناد إلى أي منها لطلب إلغائه، أو إلغائه جزئيا، أو تعديله، أو طلب التعويض عنه إذا كان له مقتض، بعد التوصل إلى عدم مشروعيته استناداً إلى سبب أو أكثر من هذه الأسباب والعيوب.

المطلب الأول: أسباب الطعن على القرارات التأديبية.

لما كان من المتفق عليه فقها وقضاءً أن القرار الإداري يقوم على خمسة أركان أو عناصر هي : الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغرض ، فتكون أشكال عدم الشرعية التي تصيب القرار الإداري والتي يكون كل منها عيباً يصيب القرار ويمكن الاستناد إليه للطعن في القرار على النحو التالي:

1. عيب عدم الاختصاص :-

يقصد بعيب عدم الإختصاص "صدور القرار من شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره طبقاً للقواعد المنظمة لإختصاصات الهيئات العامة، وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة".[1]
ويمكن تعريف عيب عدم الإختصاص " بغياب التأهيل القانوني لإصدار قرار إداري معين.[2]

فالقرار الإداري عموماً، والقرار التأديبي على وجه الخصوص يجب أن يصدر من قبل الشخص أو الهيئة التي منحها القانون الإختصاص بإصداره.ويندرج ضمن عيب عدم الإختصاص ،مخالفة الإدارة لقواعد توزيع الإختصاص من حيث الزمان كأن تصدر الجهة الإدارية قرارات ذات أثر رجعي يعود لما قبل توليها الإختصاص. كما يندرج ضمن هذا العيب تجاوز حدود الإختصاص كأن تتجاوز السلطة التأديبية ما أنيط بها توقيعه من عقوبات،أو مقدار هذه العقوبات، مثل أن يمنح الرئيس الإداري الإختصاص بمعاقبة موظفيه بالإنذار أو لفت النظر ، فيوقع عقوبة الخصم،فمع أن الرئيس الإداري في هذا المثال يملك الإختصاص بتأديب موظفيه إلا أن تجاوزه لنطاق إختصاصه يعيب القرار بعيب عدم

---

[1] الشوبكي،عمر محمد:**القضاء الإداري**. الجزء الأول.الطبعة الأولى.عمان: مكتبة دار الثقافة.1996م.ص 261 .

[2] شطناوي،علي خطار:**القضاء الإداري الأردني**.الكتاب الأول. قضاء الإلغاء . سنة 1995 .ص752 .

الإختصاص. ولذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن" تولي الوزير فرض عقوبة غير مخول بها يجعل قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص ومستوجبا الإلغاء".[1]

وعيب عدم الإختصاص قد يكون بسيطاً، فيجعل القرار قابلاً للإبطال، وقد يكون جسيماً فيكون القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً.[2]

ويمتاز هذا العيب بأنه الوحيد المتعلق بالنظام العام، إذ أن هذا العيب يمس أسس وقواعد توزيع الإختصاص والصلاحيات بصورة جذرية، ويترتب على ذلك أن القضاء الإداري يملك إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يتمسك به أحد الخصوم، كما يمكن إثارته في أية مرحلة من مراحل الدعوى، ولا يجوز الإتفاق على مخالفته، كما لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الإختصاص بإجراء لاحق من الجهة المختصة بإصداره.[3]

ويمكن حصر صور عدم الإختصاص بعدم الإختصاص الشخصي، وعدم الإختصاص الموضوعي،وعدم الإختصاص المكاني، وعدم الإختصاص الزماني.[4]ولا مجال لبحث كل منها في هذا السياق، لضيق المقام، ولذلك نترك التفصيل في هذا الموضوع للمؤلفات العامة في القضاء الإداري،وخاصة قضاء الإلغاء.

2. عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره:-

- تعريف عيب الشكل والإجراءات:

تعددت صور التعريف لهذا العيب، فعرفه البعض بأنه "تجاهل الإدارة للشكليات والإجراءات التي قررها القانون عند إصدارها القرار الإداري سواء كان الإهمال كلياً أو جزئياً مقصوداً أم غير

---

[1] القرار رقم 1977/86 المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

[2] للمزيد من التفاصيل ،يمكن الرجوع إلى خليل ، محسن وعصفور، سعد:القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.بدون سنة طبع. ص446 .

[3] شطناوي،علي خطار:. **القضاء الإداري الأردني**.الكتاب الأول. قضاء الإلغاء. مرجع سابق. ص511 وما بعدها.

[4] شطناوي،علي خطار:**القضاء الإداري الأردني**.المرجع سابق. ص536 وما بعدها .

مقصود".[1] كما عرفه البعض بأنه "تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون، إما لأن الإدارة قد تركت هذه الإجراءات تماماً وإما لأنها نفذتها بشكل مبتور أو ناقص".[2]

إلا أن الباحث لا يتفق مع ماذهب إليه التعريف الأول من خلط بين مصطلحي التجاهل والإهمال، كما يجد بأن تعريف كل من العيبين ينبغي أن يكون على حدة، وذلك لإختلاف مفهوم الشكل عن مفهوم الإجراءات، حيث أن عيب الشكل يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار في حين أن الإجراءات هي ما يتعين إتباعها تمهيداً لإصدار القرار.[3]

- **أهمية الشكل والإجراءات:**

"لقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وذلك من خلال تجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة، مما يؤدي إلى تقليل القرارات الطائشة أو المبتسرة".[4] وقد أوضحت محكمة العدل العليا الأردنية هذه الأهمية فقضت بأنه "**لا** يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري سليماً بل يجب أن يصدر القرار وفقا للإجراءات التي حددها المشرع، وفي الشكل المرسوم له، إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، لان عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد.[5]

فإلزام الإدارة بإستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي، أو تسبيب القرار،أو إتاحة الفرص للموظف المتهم لتقديم دفاعه –على سبيل المثال – تفتح المجال أمام جهة الإدارة للتروي وإمعان النظر والتحقق من كل الحيثيات والتفاصيل مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ، وبالتالي تحقيق العدالة والإنصاف.

---

[1] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق.** عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 2005 . ص327 .

[2] مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا– السنة السابعة ص 601 بند 61 . مشار اليه لدى فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري ومجلس الدولة** – قضاء الإلغاء – الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية. سنة1999 . ص690 .

[3] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق.** مرجع سابق . هامش الصفحة 326 .

[4] الطماوي،سليمان:**القضاء الإداري** ،الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة:سنة1976.ص153 .

[5] القرار رقم 1986/21 المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

ولذلك يرى البعض أن الحكمة الكامنة وراء هذه القواعد إنما هي إقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلاً موازياً للسلطات الضخمة الممنوحة للإدارة في مجال القرارات الإدارية، فإذا لم تراع هذه الإجراءات والشكليات عد ذلك إنتقاصاً من الإدارة لهذه الضمانات .[1]

والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل معين،فيمكن أن يكون مكتوباً أو شفوياً، صريحاً أو ضمنياً.[2] إلا أن مخالفة قواعد الشكل المنصوص عليها تستتبع بطلان التصرف دون الحاجة إلى النص على ذلك صراحةً.[3]

ولكن ينبغي مراعاة التفرقة بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية، حيث أن مخالفة الأولى وحدها تؤدي إلى المسؤولية على العكس من الثانية.وأساس التفرقة بين هذين النوعين من الأشكال يتحدد وفقاً لمدى تأثير العيب الذي يصيب هذا الركن بمضمون القرار.[4]

3. العيب المتصل بسبب القرار التأديبي:- (المخالفة)

يعرف السبب بأنه " الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى إصداره ".[5] وهو يختلف عن التسبيب الذي يستوجب بيان السبب الذي بني عليه الجزاء.[6] فحتى لو لم يشترط القانون تسبيب القرار فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد بل لا بد من أن يقوم القرار الإداري على سبب يسوغه القانون،.[7]

فالقرار الإداري ولو كان غير مسبب فإنه يجب أن يبنى دائماً على سبب صحيح من الناحية المادية والقانونية. وسبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً

---

[1] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق.** عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 2005 . ص328 .

[2] خليل ، محسن وعصفور، سعد:القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.بدون سنة طبع. ص475.

[3] الطماوي،سليمان:**القضاء الإداري** ،الكتاب الأول، قضاء الإلغاء،1976 ،ص769 .

[4] ليلة،محمد كامل:الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. القاهرة: دار النهضة العربية.سنة 1970 ،ص1170 . مشار إليه لدى: عثمان،ضياء عبد الرحمن :**النظام التأديبي لأعضاء السلطة القضائية في اليمن**،(رسالة ماجستير غير منشورة)،جامعة بغداد،العراق،2001. ص92 .

[5] الشوبكي، عمرمحمد:**القضاءالإداري**.الجزءالأول.الطبعةالأولى.عمان:مكتبةدار الثقافة.1996م. ص341.

[6] إبراهيم، السيد محمد ,**شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة**.مرجع سابق.ص543 .

[7] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1974/37 المنشور على الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

من الأعمال المحرمة عليه.[1] فإذا " إنعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها، فلا يكون ثمة ذنب إداري ، وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي، لفقدان القرار في هذه الحالة لركن من أركانه وهو ركن السبب".[2]وللقضاء أن يتحقق فيما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة في أوراق التحقيق تثبت قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء،.[3] لذلك فإن عيب السبب يظهر في صورتين:

1. من حيث الوقائع التي يستند إليها رجل الإدارة في إنخاذ القرار.

2. من حيث تفسير الوقائع وتكييفها عند إتخاذ القرار.

فالخطأ الذي ترتكبه الإدارة سواء في نطاق الوقائع أو في تكييفها يجعل القرار مشوباً بعيب السبب الذي قام عليه.[4]

و "متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه مصدر القرار وكان هو علة صدوره، فإن هدم قيام هذا السبب يعيب القرار ولا يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه وان جاز إصدار قرار جديد على الوجه الصحيح. ".[5]

ومع أن الأصل في القرار التأديبي أن يصدر بالإستناد إلى سببه الحقيقي، الذي يكون خاضعاً لرقابة القضاء، إلا أن محكمة العدل العليا الأردنية قد وضعت إستثناءً على ذلك يتمثل في إخفاء السبب الحقيقي للقرار التأديبي رعايةً لمصلحة الموظف، فقضت بأنه "وان كان السبب الظاهر في قرار الاستغناء هو عدم الحاجة إلى خدمات الموظف، هو غير السبب الحقيقي للاستغناء، فان ذلك لا يبطل

---

[1] المحكمة الإدارية العليا: 28 – 2 (1960/4/26): مجموعة الخمس سنوات.مرجع سابق.ص430 .

[2] المحكمة الإدارية العليا: 906 – 3 (1957/11/9):مجموعة الخمس سنوات.المرجع السابق.ص431 .

[3] القرار رقم 1993/131 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[4] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**. مرجع سابق . ص366 .

[5] القرار رقم 1995/307 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

القرار إذا ما ثبت بالبينة وجود سبب حقيقي صحيح يكفي لإنهاء خدماته وان الجهة المختصة قد اخفت السبب الحقيقي رعاية منها لمصلحة الموظف".[1]

4. **العيب المتصل بمحل القرار:- (عيب مخالفة القانون)**

يعرف محل القرار الإداري بأنه:"الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلــك إما بإنشاء مركز قانوني جديد،أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه".[2] وينبغي أن يتوافر فــي المحــل الذي يقع عليه القرار الإداري شرطان:[3]

أولاً:يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل، أي استحالته، كان القرار الإداري منعدماً.

ثانياً:يجب أن يكون محل القرار جائز قانوناً، أي أن يستند إلى أحكــام القانون،فــإذا خــالف أحكــام القانون،أصبح القرار غير مشروع،وبالتالي عرضةً للإلغاء.

ومحل القرار التأديبي هو الجزاء الموقع على الموظف، وقد أوضحت في الفصل الثاني من هــذه الدراسة بأن للجزاء التأديبي ضوابط ينبغي التقيد والإلتزام بها عند تقرير الجزاء،كشــرعية الجــزاء، وملاءمته للمخالفة، وعدم تعدد الجزاء...الخ. ولعدم التكرار، فإنني أحيل بحث هذا الموضوع لمــا ورد في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

5. **عدم الشرعية التي تتعلق بالغرض أو الغاية من القرار** (إساءة استعمال السلطة):-

إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غايــة تجانب المصلحة العامة، أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون،.[4] وقد عرفها بعض الفقــه بأنها "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به".[5]

ومن هنا، يتضح أن هذا العيب قد يتوافر في إحدى الصور التالية:

---

[1] القرار رقم 1978/90 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[2] فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري ومجلس الدولة** – قضاء الإلغاء مرجع سابق.ص722.

[3] العبادي،محمد:قضاء الإلغاء. الطبعة الأولى.عمان:مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 1995 .ص(217-218).

[4] القرار رقم 1985/60 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[5] الطماوي،سليمان: **نظرية التعسف في استعمال السلطة**.الطبعة الثالثة.القاهرة:دار الفكر العربي.سنة 1978.ص(66-68)

- استهداف رجل الإدارة تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة: كاستعمال السلطة بقصد الانتقام، أو بهدف تحقيق مصلحة خاصة، أو أغراض سياسية وحزبية ....[1]

- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: وتعتبر هذه الحالة أقل خطراً من الحالة السابقة، نظراً لأن رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام، لكن العيب يرجع هنا إما لأن رجل الإدارة يسعى لتحقيق غرض لا يدخل في إختصاصه، وإما لأنه لم يستعمل في تحقيق الغرض الذي يسعى إليه الوسائل الموضوعة تحت تصرفه.[2]

ومن الأمثلة على هذه الصورة من صور الإنحراف ،ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها"وفي ضوء هذه البينات المقدمة في الدعوى تعتبر المحكمة أن سبب وغاية القرار بإحالة المستدعين على التقاعد هو بلوغ خدماتهم ما يزيد عن خمسة وعشرين سنة مقبولة للتقاعد ومعالجة أزمة البطالة بتعيين موظفين جدد وإفساح المجال لإيجاد فرص وشواغر لموظفي الوزارة...أما معالجة أزمات البطالة لإفساح المجال لتعيين موظفين جدد وشواغر لموظفي الوزارات وتجديد شباب الإدارة وإن كانت تحقق مصلحة عامة إلا أنها ليست بالهدف المخصص الذي استهدفه المشرع بالمادة 15 من قانون التقاعد،وعليه يكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب مخالفة القانون ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

- إنحراف الإجراءات:ويقصد به أن تلجأ الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات بدل إجراءات أخرى كان يتعين عليها إتباعها للوصول إلى الهدف الذي ترمي إلى تحقيقه.[3]

ومن الأمثلة على هذه الصورة من صور الإنحراف، اتجاه الإدارة إلى إصدار قرار بنقل موظف بنية العقاب بغير إتباع الإجراءات التأديبية.[4] وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية "إن استناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى إلى كتاب مدير مكتب التربية والتعليم الذي اسند فيه للمستدعي عدم لياقته للقيام بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته

---

[1] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**. مرجع سابق . ص(387 –391) .

[2] العبادي،محمد: قضاء الإلغاء. مرجع سابق.ص231.

[3] أبو العثم،فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**. مرجع سابق . ص395 .

[4] عدل عليا أردنية رقم88/147 لسنة1989 المنشور في:**المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين**(من بداية سنة1988 حتى نهاية سنة 1992)إعداد المكتب الفني.عمان:مطبعة التوفيق.بدون سنة نشر.ص119.

وتعدد المخالفات المتعلقة بواجبات الموظف ومخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة وسوء إدارته وتصرفه وعدم التقيد بالدوام الرسمي وسوء تصرفه بالأمور المالية ومخالفته أصول المخاطبات الرسمية لرؤسائه مما ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة، يدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية، فيكون قرار النقل المطعون فيه ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه".[1] وكذلك تنزيل درجة الموظف بنية عقابه بدون إتباع الإجراءات القانونية اللازمة، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن" القرار المطعون فيه إذ قضى بتنزيل المستدعي من وظيفته وإصرار الوزارة على ذلك رغم ترقيته إليها إسنادا لعدم كفائتة، يكون قد انطوى في الواقع على جزاء تأديبي مقنع يتعين أن يسبقه تحقيق إداري يضمن للمستدعي حق الدفاع، وقد يبين فيه من الأمور ما يؤثر في سير المحاكمة أو في نتيجتها...، وحيث أن الوزارة إذ لم تتبع هذا الطريق في إصدار قرارها المطعون فيه فيكون هذا الوجه في غير محله أيضاً".[2]

ومع أن هناك الكثير من الصعوبات التي قد تواجه الطاعن في سبيل الكشف عن عيب الإنحراف"حيث يعتبر من أشد العيوب خفاءً " [3]، إلا أن بالإمكان إثبات الإنحراف بالسلطة من خلال نص القرار المطعون فيه، ومن ملف خدمته والوثائق المرفقة به،وكذلك من خلال القرائن.[4]

ويرى بعض الفقه أن"الإنحراف بالسلطة هو من الجرائم العمدية التي يلزم توافر ركن القصد بالنسبة لها، وهذا يعني أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذي حدده القانون، بل وأيضاً كان يقصد ذلك".[5]

– ومع الإحترام – إلا أنني لا أتفق مع هذا الرأي، حيث أن ألإنحراف بالسلطة كعيب يصيب القرار الإداري فيجعله قابلاً للإبطال أمر يختلف عن الإنحراف بالسلطة كجريمة، لذلك أتفق مع إشتراط توافر ركن القصد بالنسبة للحالة الأخيرة خلافاً للحالة الأولى.

---

[1] القرار رقم 1985/147 المنشور على الموقع الإلكترونيwww.Qnoun.com

[2] عدل عليا فلسطينية(بغزة)، قرارها بتاريخ 1998/11/19 في الطلب رقم 96/105 المنشور في مجلة القانون والقضاء/العدد العاشر. ديسمبر 2002 . ص196 .

[3] الطماوي،سليمان:قضاء الإلغاء.مرجع سابق.ص(886 –887).

[4] العبادي،محمد: قضاء الإلغاء. مرجع سابق. ص(236–239).

[5] فهمي،مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري ومجلس الدولة** – مرجع سابق.ص817.

المطلب الثاني: أسباب الطعن على الأحكام التأديبية.

حصرت المادة 23 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 الأسباب التـــي لأجلهـــا يتم الطعن بإلغاء الإحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية أمام المحكمـــة الإدارية العليا فيما يلي:

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله:

تعتبر الرقابة على عيب مخالفة القانون، من أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق، وأكثرها في العمـــل، لأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار أو الحكم بما يخالف أحكام القانون، ولم يعـــد هـــذا العيب مقصوراً على مخالفة أحكام القانون بإعتباره قاعدة عامة ومجردة، وإنما إتسع مدلولـــه بحيـــث أصبح شاملاً لكل ما من شأنه الإخلال بالأوضاع والمراكز القانونية، ومن صور هـــذا العيـــب حالـــة الإمتناع عن تطبيق القانون، وحالة التفسير الخاطئ للقانون بإعطاءه معنى يختلف عن قصد المشـــرع، وحالة مخالفة المنشورات الداخلية والقرارات الوزارية بشأن الموظفين.[1]

2. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم:

نظراً لعدم صدور قانون الإجراءات الإدارية، فإن المرجع في هذا الخصوص يكون إلـــى قـــانون المرافعات المدنية والتجارية – بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية – بالإضافة إلى ماورد في قانون مجلس الدولة.[2]

ومن الأمثلة على هذا الوجه من وجوه الطعن؛ وجود بطلان في إجراءات تشكيل المحكمـــة كعـــدم تشكيلها تشكيلاً قانونياً صحيحاً، أو قيام سبب من أسباب عدم الصلاحية بأحد أعضـــاءها،أو الإخـــلال بحق الدفاع،أو عدم تسبيب الحكم ،أو عدم النطق بالحكم بجلسة علنية.[3]

3. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع:

---

[1] إسماعيل،خميس السيد:مرجع سابق.ص497 .

[2] الطماوي، سليمان : **قضاء التأديب** . مرجع سابق . ص672 .

[3] إسماعيل،خميس السيد:المرجع السابق.ص498 .

ويتصل هذا السبب من أسباب الطعن بمخالفة حجية الشيء المقضي به، فـإذا صـدر الحكـم التأديبي خلافاً لحكم آخر حاز قوة الشيء المحكوم فيه –لإستنفاذ طرق الطعن أو لإنقضاء مدة الطعن – فإن هذا الحكم الأخير، يكون قابلاً للإلغاء من خلال الطعن عليه لدى المحكمة الإدارية العليا بالإسـتناد لهذا السبب من أسباب الطعن.

وإذا كان في أسباب الطعن بالإلغاء السابقة تجسيداً لدور المحكمة الإداريـة فـي الرقابـة علـى المشروعية، فقد وسعت المحكمة الإدارية العليا تفسيرها لأسباب الطعن بالإلغاء، حيث أعطت لنفسـها الحق بالرقابة على ملائمة الأحكام والقرارات التأديبية، من خلال القضاء ببطلان تلك القرارات كلمـا كان نوع الجزاء ومقداره لا يتلاءم بشكل ظاهر مع المخالفة التأديبية التي إقترفها من صدر ضده الحكم أو القرار التأديبي.[1] كما امتدت رقابتها إلى الوقائع التي يقوم عليها الحكم، متى كانـت هـذه الرقابـة لازمة للتأكد من سلامة تطبيق القانون، ولذلك يكون للمحكمة الإدارية العليا الحق في التأكـد مـن أن الأعمال المنسوبة للموظف والني عوقب من أجلها قد حدثت فعلاً،وفي رقابة التكييف القـانوني لتلـك الأعمال.[2]

المبحث الرابع:إلغاء القرار التأديبي وأثره.

تحوز الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء حجية عينية مطلقة بالنسبة للكافة، كنتيجـة طبيعيـة لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها إختصام له في ذاته، إلا أن مـدى الإلغـاء يختلـف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصـر الإلغـاء على جزء منه دون باقيه، وهذا هو الإلغاء الجزئي، وسواء صدر الإلغاء بشكل كلي أو جزئـي فإنـه يكون حجة على الكافة ، وآية ذلك أن الخصومة في دعوى الإلغـاء تنصـب علـى القـرار الإداري ذاته،وتستند إلى أوجه عامة حددها القانون،وكل وجه منها له من العموم ما يجعـل القـرار بـاطلاً لا بالنسبة للطاعن وحده، بل بالنسبة للكافة.[3]

وقد نصت المادة 52 من قانون مجلس الدولة الحالي على أنه" تسري في شأن جميع الأحكـام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه ، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

---

[1] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: مرجع سابق .ص 350 .

[2] الطاوي، سليمان:**مبادئ القانون الإداري**.ط5.القاهرة: دار الفكر العربي.1963 .719 .

[3] بركات،عمرو فؤاد:مرجع سابق.ص364.

وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات القانونيـة والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار كأن لم تكن.[1] فالأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري تـؤدي إلى إختفاء هذا القرار من النظام القانوني كلياً، ولذلك تعتبر القرارات الملغاة قضائياً كأنها لـم تصـدر إطلاقاً، أي يكون لحكم الإلغاء أثر رجعي منذ تاريخ صدور القرار.[2]

وينبغي على الجهة الإدارية المختصة الإلتزام بحكم الإلغاء، وهذا الإلتزام يتم من خلال تنفيـذ حكم الإلغاء وإعادة الوضع كما كان عليه سابقاً قبل صـدور القـرار أو الحكـم التـأديبي(الإلتـزام الأيجابي)،كما يقع على عاتق الإدارة الإمتناع عن كل ما مكن شأنه معارضة مضمون الحكم القضـائي الصادر بالإلغاء(الإلتزام السلبي).[3]

ولكن تجدر الملاحظة بأن إلغاء القرار أو الحكم التأديبي، لا يمنع بكـل الأحـوال السـلطات التأديبية، من إعادة مساءلة الموظف تأديبياً ، وإنما يتحدد ذلك وفقاً لسبب إلغاء القرار التأديبي؛فإذا الغي القرار أو الحكم التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات أو الإختصاص ،فإن سلطة التأديب تكون حرة في ممارسة إختصاصها من جديد قِبَّل الموظف الذي ألغيت العقوبة الموقعة عليه، لأن حجية الحكـم في هذه الحالة لا تنصرف إلى أن الموظف بريء مما نسب إليه .أما في حال إلغاء القـرار أو الحكـم التأديبي لسبب موضوعي، كعدم ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه، أو أن ما نسب إليـه بفـرض وقوعه لا يشكل ذنباً إدارياً، أو لأنه قد سبق وعوقب على المخالفة المنسوبة إليه، ففي هـذه الحـالات وأمثالها تطوى صفحة التأديب نهائياً، ولا يجوز إعادة مساءلة الموظف لنفس المخالفة أمام أيـة جهـة تأديبية أخرى.[4]

والأصل أنه إذا الغي القرار التأديبي لمخالفته للقانون، كان للموظف أن يطلب التعويض عـن الأضرار التي أصابته نتيجةً لهذا القرار، إلا أن نقل الإختصاص التأديبي من مجـالس التأديـب إلـى المحاكم الإدارية – كما هو الحال في النظام المصري – ، قد أدى بطريق غير مباشر إلـى حرمـان الأفراد من هذا الحق، "لأن الدولة غير مسئولة عن الأحكام إلا في حدود ضيقة جداً".[5]

---

[1] المادة 28/ب من قانون تشكيل المحاكم الإدارية الأردني "الحالي"

[2] شطناوي،علي خطار:القضاء الإداري الأردني.الكتاب الأول. قضاء الإلغاء . سنة 1995 .ص752 .

[3] شطناوي،علي خطار:. **قضاء الإلغاء** . مرجع سابق.ص753 وما بعدها .

[4] الطماوي، سليمان: **قضاء التأديب**. مرجع سابق.ص(737 ،738).

[5] الطماوي، سليمان: **مبادئ القانون الإداري**. مرجع سابق. ص 719 .

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة فقد توصل الباحث إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

1. سواء أكان التأديب قضائياً، أو شبه قضائي، أو رئاسي، فلا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية الهامة والرئيسية التي ينبغي إحترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، مع وجود بعض الفوارق، التي تستند للإختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها ولا تتعلق في الغالب في صلبها.

فينبغي عموماً مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من ممارسه حق الدفاع أمام جهة تتسم بالحياد والنزاهة،فإن ثبت بحقه الإتهام واتجهت السلطة التأديبية لأيقاع الجزاء عليه، فيجب عليها مراعاة مجموعة من الضوابط ؛ كشرعية الجزاء ووحدته وشخصيته وتناسبه مع المخالفة والمساواة في العقوبة، وأن يصدر قرار الجزاء مسبباً، وأن تكون الجزاءات التأديبية خاضعة لمراجعة القضاء ورقابته.

إلا أن هناك فوارق في بعض هذه الضمانات تبعاً للأنظمة التأديبية المتبناة، ومن أبرزها تلك المتعلقة بمبدأ الحيدة، الذي يجد تطبيقاً في الأنظمة القضائية وشبه القضائية، فيما يتعذر إعماله في الأنظمة التأديبية الرئاسية، حيث لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء، ولا وجود لأسباب رد أو عدم صلاحية يمكن الإستناد إليها لتنحية صاحب الإختصاص بالتحقيق أو بتوقيع الجزاء في هذا النظام.

2. يتضح مدى انعكاس ما يأخذ به النظام التأديبي من الطبيعة الإدارية أو القضائية على الضمانات التأديبية، وخاصة بالنسبة لوجوب احترام هذه الضمانات في حال غياب النص، كما هو الأمر بالنسبة لضمانة التسبيب التي ينبغي احترامها ولو لم يرد نص بذلك في النظم التي تأخذ بالطبيعة القضائية للتأديب، فيما لا يجب ذلك في النظم التي تتبنى الطبيعة الإدارية للتأديب.

3. لقد حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدراً كبيراً من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية، وعدم جواز عقاب الموظف إلا بأحد العقوبات المنصوص عليها، إلا أن حرية اختيار العقوبة من بين هذه العقوبات لأي مخالفة – بسبب عدم حصر الجرائم التأديبية – قد تؤدي إلى تشديد العقوبة على نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة، ولا يمكن تدارك هذا الخلل إلا من

خلال مراجعة القضاء، فالقضاء وإن كان يسلم كأصل عام بحرية سلطة التأديب في تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء إلا أنه لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملائمة الظاهرة بين الجريمة والجزاء(الغلو).

4. إن عدم حصر الجرائم التأديبية من شأنه إعطاء السلطة التأديبية حرية كبيرة في إعتبار الفعل أو الإمتناع جريمة، والوسيلة لمواجهة هذه الحرية أيضاً تكمن فيما يمارسه القضاء من رقابة في هذا الشأن. وأرى أن من حسن السياسة التأديبية العمل على تقنين الواجبات الوظيفية وما يمكن أن يقابلها من جزاءات كما هو الأمر في الميدان الجنائي، و بأن التدرج في مراحل هذا التقنين يساعد على تحقيق الغاية منه، و تجنب ما قد يحيط به من سلبيات، فيمكن كمرحلة أولى العمل على تقنين أهم الواجبات الوظيفية وأكثرها صلة بالمرفق،أو تقنين المخالفات ذات الجزاءات الأكثر شدة.

ويبدو أن المشرع المصري قد ساير هذا الإتجاه في قانون "نظام العاملين المدنيين بالدولة " المصري رقم 47 لسنة 1978 حيث نص في المادة 81 منه على أن تقوم السلطة المختصة بوضع لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها.

5. يستدعي تحقيق مبدأ المساواة في العقوبة العدول عن السياسة التشريعية القائمة على تخصيص قوائم جزاءات لكبار الموظفين لا تتضمن سوى جزء بسيط من الجزاءات المحددة بالنسبة لعامة الموظفين، وهذه السياسة واضحة لدى المشرع المصري والفلسطيني، بينما نجد عدولاً عنها لدى المشرع الأردني، وهو أمر مستحسن.

6. إذا كان واضحاً أن التأديب الرئاسي يقوم على تغليب مبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان، وأن التأديب القضائي يقدم مبدأ الضمان على حساب مبدأ الفاعلية، وأن تحقيق المصلحة العامة تقتضي التوازن بين المبدأين(الفاعلية والضمان)، فإنني أجد بأن هذا التوازن يمكن أن يتحقق من خلال تبني نظام يجمع بين التأديب الرئاسي والقضائي وفق اختصاصات محددة قانوناً، مع مراعاة تلافي ما يشوب كل منها من عيوب.

ففي التأديب الرئاسي ينبغي العمل على تحقيق استقلال الإدارات القانونية المختصة بالتحقيق داخل الوزارات والمصالح الحكومية عن الرؤساء الإداريين، بحيث تمارس اختصاصاتها الفنية في استقلال وبغير تداخل من أحد. ومع أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بهذا التوجه كأصل عام حيث منح

رئيس ديوان الموظفين أو من يفوضه بذلك خطياً الإختصاص بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف(المادة2/88 من اللائحة)، إلا أن مثل هذه اللجنة لا تتمتع بالإستقلال المطلوب، فقرار تشكيل اللجنة يتم بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة، كما "يشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل"(المادة 3/88 من اللائحة).أي قد يكون جميع أعضاء لجنة التحقيق من مندوبي الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف أو بأقل تعديل غالبية أعضاء اللجنة، وهنا تفقد اللجنة محتواها وأهميتها واستقلالها عن السلطة الرئاسية. كما أن تشكيل لجنة تحقيق لكل مخالفة وعدم وجود لجنة دائمة متخصصة في هذا المجال لا يساعد في فاعلية التحقيق وتحقيق الغاية والغرض منه.لذا فإنني أقترح تعديل هذه المادة بحيث تشكل لجنة أو لجان دائمة تشكل من أعضاء ذات كفاءات تخصصية (قانونيين،إداريين، ماليين)، وتعمل بإستقلال تام عن المصالح الحكومية التي يتبعها الموظف المحال إلى التحقيق.

أما في التأديب القضائي فيجب العمل على تلافي ما يعانيه من بطء من خلال تحديد مدد زمنية ملزمة للبت في المخالفات التأديبية، وتقرير الآليات والإجراءات التي تكفل تحقيق مثل هذا الغرض، بالإضافة للتوسع في قبول إمكانية التعويض عن الأحكام القضائية الخاطئة في المجال التأديبي.

7. لقد أخذ المشرع الأردني في قانون المحاكم الإدارية لسنة2001 بنظام القضاء المزدوج من خلال إعطاء الغطاء التشريعي لإنشاء محاكم إدارية تنظر عدداً من القضايا ومن بينها طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم مقبل السلطات التأديبية(المادة 3/9 من القانون)مع إمكانية استئناف قرارات هذه المحاكم أمام محكمة العدل العليا(المادة11/أ من القانون)، وهو ما سبق وأن أخذ به المشرع المصري من خلال إنشاء محاكم تأديبية للنظر بالطعون على القرارات التأديبية، مع أمكانية الطعن بأحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن النظام الإداري في فلسطين لا زال يقوم على درجة تقاضي واحدة، أمام محكمة واحدة، هي محكمة العدل العليا،الأمر الذي يتسم بالنقص وعدم الكفاية، ما يستدعي العمل على تأهيل أخصائيين قانونيين في المجال الإداري،تمهيداً للعمل على تشكيل محاكم إدارية تشكل الدرجة الأولى في التقاضي، وتكون أحكامها قابلة للطعن أمام محكمة الدرجة الثانية وهي محكمة العدل العليا.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً:المصادر:

القوانين

قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

قانون "نظام العاملين المدنيين بالدولة " المصري رقم 47 لسنة 1978.

القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر .

قانون المحاكم الإدارية الأردني

قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم24 لسنة 1988 .

قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1968

قانون العاملين المدنيين المصري رقم 46 لسنة 1964 ،

قانون العاملين المدنيين المصري رقم 58 لسنة 1971 .

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4)لسنة 2005

القانون الأساسي المعدل (الفلسطيني)

قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001 .

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1988 .

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002 .

اللائحة التنفيذية لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم (4)لسنة 2005 – الشق الإداري

قرارات المحاكم:

أبو شادي، أحمد سمير وعطية، نعيم : **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات.**

أبو شادي،أحمد سمير: **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات(1955-1965)** ، الجزء الأول و الثاني .

الأعرج،موسى: **مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين خلال خمس وثلاثين سنة(منذ بداية سنة1953 وحتى نهاية سنة 1987)**،الجزء الأول و الثاني.

الخطيب، نعمان أحمد: **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمس وعشرين عاماً(1972 – 1997)**.ط1 .عمان:الدار العلمية ودار الثقافة.سنة 2001.

مجلة نقابة المحامين الأردنية

المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين(من بداية سنة1988 حتى نهاية سنة 1992)إعداد المكتب الفني.عمان:مطبعة التوفيق.بدون سنة نشر

الموقع الإلكتروني www.Qnoun.com

منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي) .

ملحق أجندة سيادة القانون2006، عدد – صفر (قرص ممغنط).

ثانياً : المراجع :-

إبراهيم، السيد محمد: **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة**.دار المعارف.سنة 1966.

أبو العثم، فهد عبد الكريم:**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**. عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 2005 .

إسماعيل ,خميس السيد:**موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة** ,ط1,دار الطباعة الحديثة ,سنة 1988.

بركات ، عمرو فؤاد أحمد:**السلطة التأديبية** –دراسة مقارنة – القاهرة، مكتبة النهضة المصرية ، 1979.

البنداري، عبد الوهاب:**العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**. بدون سنة النشر.دار الفكر العربي.

الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون) :**ضمانات المحاكمة العادلة في التشريعات الدولية والمحلية** .القدس .1999

الحلو، ماجد راغب:**القانون الإداري**.الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية.سنة 1994 .

خليفة ,عبد العزيز عبد المنعم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** ,ط1,الإسكندرية :منشأة المعارف .2003 .

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم:**الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار التأديبي**.الإسكندرية:دار الفكر العربي .سنة 2001 ..

خليل ، محسن وعصفور،سعد: القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.بدون سنة طبع.

خوين ، حسن بشيت :**ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية** ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى .عمان:دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.

رسلان ، أنور أحمد:**وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة**.القاهرة:دار النهضة العربية.1997.

الزعبي ، خالد سمارة :**القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن** ، ط3 ، :عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع 1998

سرور ، أحمد فتحي:**الشرعية والإجراءات الجنائية**. دار النهضة العربية 1977.

السيد محمد ابراهيم ,**شرح نظام العاملين في الدولة** ,سنة 1966,

شطناوي ، علي خطار :**الوجيز في القانون الإداري**، ط1، عمان ، دار وائل ، 2003 ،

شطناوي، علي خطار:**القضاء الإداري الأردني**.الكتاب الأول. قضاء الإلغاء . سنة 1995 .

الشوبكي، عمرمحمد:**القضاءالإداري**.الجزءالأول.الطبعةالأولى.عمان:مكتبةدار الثقافة.1996م.

صالح ، محمود: **شرح قانون "نظام العاملين المدنيين في الدولة** ".ط2 .الإسكندرية:منشأة المعارف.1997.

الطماوي ، سليمان:**القضاء الإداري**. الكتاب الثالث. قضاء التأديب –دراسة مقارنة –. القاهرة. دار الفكر العربي سنة1979.

الطماوي، سليمان:**الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، سنة 1975

الطماوي، سليمان:**القضاء الإداري** ، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة:سنة1976 .

الطماوي، سليمان:**مبادئ القانون الإداري**.ط5.القاهرة:دار الفكر العربي.سنة 1963 .

الطماوي، سليمان:**نظرية التعسف في استعمال السلطة**.الطبعة الثالثة. القاهرة: دار الفكر العربي.سنة 1978.

العبادي، محمد:**قضاء الإلغاء**. الطبعة الأولى.عمان:مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 1995 .

عبد البر ,عبد الفتاح عبد الحليم :**الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة** –دراسة مقارنة:القاهرة دار النهضة العربية 1979 .

عبد البصير، عصام عفيفي حسيني:**مبدأ الشرعية الجنائية – دراسة مقارنة** – القاهرة: دار النهضة العربية.

عبد الحميد، أشرف رمضان: **حياد القاضي الجنائي**.ط1.القاهرة:دار النهضة العربية.2004 .

عبد الرحمن ، محمد أحمد مصطفى:**الموسوعة العلمية في أحكام وضوابط الجريمة التأديبية.**

العتوم، منصور إبراهيم:المسؤولية التأديبية للموظف العام.ط1 .عمان:مطبعة الشرق ومكتبتها .1984.

عفيفي، مصطفى: **فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها**.بدون ناشر ومكان نشر.سنة 1976 .

عمرو، عدنان: **مبادئ القانون الإداري**.الإسكندرية: منشأة المعارف.سنة2004 .

عمرو، عدنان:**شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998** ، سنة1999 .

فهمي، مصطفى أبو زيد:**القضاء الإداري ومجلس الدولة** – قضاء الإلغاء – الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية. سنة 1999 .

القضاة، مفلح عواد:**أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن**. ط2 .عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.سنة 1992 .

محارب، علي جمعة:**التأديب الإداري في الوظيفة العامة** :الأردن، مكتبة دار الثقافة, سنة 2004.

مصطفى ، محمود:**شرح قانون الإجراءات الجنائية** .دار النهضة العربية .القاهرة 1985م .

نجم ، محمد صبحي :**الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني** .ط1 ..عمان :مكتبة دار الثقافة .1991م.

ياقوت ,محمد ماجد: **الطعن على الإجراءات التأديبية** .الإسكندرية :.منشأة المعارف. 1997.

الرسائل الجامعية:

الحسين،عيسى محمد:**الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري**(رسالة ماجستير غير منشورة)جامعة دمشق،سوريا،2000 .

عثمان،ضياء عبد الرحمن :**النظام التأديبي لأعضاء السلطة القضائية في اليمن**،(رسالة ماجستير غير منشورة)،جامعة بغداد،العراق،2001.

السليمان،خليفة خالد موسى:**التأديب في الوظيفة العامة وعلاقته بقانون العقوبات**،(رسالة ماجستير غير منشورة)،الجامعة الإردنية،الأردن،1991.

العنزي،فواز فاضل فهد :**صمت المتهم(دراسة مقارنة)**،(رسالة ماجستير غير منشورة)،جامعة الكويت،الكويت، بدون تاريخ.

الدوريات:

مجلة العلوم القانونية والإقتصادية / جامعة عين شمس.العدد الأول.السنة السادسة والأربعين.يناير 2004

مجلة القانون والقضاء/العدد العاشر.ديسمبر 2002 . ص196.

مجلة العدالة والقانون: المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء.العدد(2، 3) سنة2005 .العدد4 سنة 2006 .

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

Guarantees of Disciplinary Questioning of the Public Servant Contrastive Study

Prepared by
Amjad Jihad Nafe' Ayyash

Supervisor
Dr. Ahmad Mubarak Al-Khaldi

Submitted in partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Puplic law, Faculty of Graduate Studies, at An-Najah National University, Nablus, Palesine.

2007

Guarantees of Disciplinary Questioning of the Public Servant

Contrastive Study

Prepared by

Amjad Jihad Nafe' Ayyash

Supervisor

Dr. Ahmad Mubarak Al-Khaldi

Abstract

This study investigated the guarantees of disciplinary questioning of the public servant. In this study, I investigated these guarantees in the light of each of the Palestinian, Jordanian and Egyptian systems. In the first chapter, I approached the guarantees that precede the implementation of the disciplinary penalty. I demonstrated the confrontation of the worker with the violations alleged to him. I dealt with the concept of confrontation and the legal basis on which it is based. I found out that confrontation aims at putting the worker in the image of the accusations attributed to him. Although jurisprudence is in not in agreement in determining the basis of confrontation in case of lack of text between the ideas of penalty and hearing the other party, there is agreement about considering it a core procedure. Upon studying the confrontation details, I demonstrated the idea of informing the public servant of the accusations attributed to him, and his right of seeing the disciplinary file. I also studied the guarantee of the public servant to practise his right of defence. I found out that there is some discrepancy and absurdity in the definition of defence right and its relationship with other guarantees. I also discussed the procedures of defence practices regarding oral or written defence, freedom of defence, the employee's right of cross questioning witnesses and using them as witnesses, his right of having the assistance of a lawyer. I found out that the right of defence is one of the general principles that should be respected even in the absence of text. However, there are limits and restrictions that should be

respected. I also discussed the jurisprudence disagreement regarding the burden of proof. I found out that some attributed this burden on the prosecution party taking in consideration the principle "the accused is innocent until proven guilty" which is applied in the criminal field. Others believe, based on the idea of the accuracy of administrative procedures, that the very idea of accusing the employee makes the employee guilty and he carries the burden of proving his innocence. Since confrontation of the employee with the charge attributed to him, and granting him with the right of practicing defence shall not be useful, and shall not realize the targeted purpose unless there is a guarantee of objectivity, I discussed the definition of objectivity. Some legislators restrict its range so that it is limited to the idea of not joining between the authority of investigation and verdict while others consider it an extension of defence right. I discussed this guarantee during the stage of investigation in addition to the stage of penalty implementation. I reached the conclusion that the objectivity guarantee finds complete application in the judicial disciplinary system while it is applied more weakly in the quasi-judicial disciplinary system, and it is hardly available in presidential discipline. In dealing with the means of fulfilling the objectivity guarantee, I discussed the reasons of rejection, withdrawal, and non-competence, in addition to the regulations of response and non-competence. I found out that the difference between the reasons of non-competence and the reasons of rejection lies in the following: the first nullifies the sentence or verdict even if the opponents are in agreement because the case is related to public order while opponents can disregard the rejection request or concede it after its application, and so the verdict becomes correct even if the reasons are available.

The second chapter is dedicated to the guarantees of disciplinary questioning related to the controls of disciplinary penalty. As I discussed the principle of legality, I found out that the application of this principle in the

disciplinary field is inadequate since it includes the legality of penalty while it does not include the legality of the violation. In addition, there are no penalty lists that link between the violation and its corresponding penalty since this is left to the competent disciplinary authority. I also discussed the procedures of commitment to the legality principle concerning the commitment to the legally-recognized limits of penalty, and narrow interpretation of penalty texts, and non-application of disguised penalty. Then I discussed the principle of disciplinary penalty character. I found out that this principle does not allow punishing the employee unless he has committed a violation or contributed to it. Otherwise, the penalty verdict would lack one of its basic foundations which is the reason foundation. Following this, I discussed the unity of the disciplinary penalty stating that the employee shall not undergo more than one original disciplinary penalty for committing one violation. I discussed the stipulations for such multitude. Among the important guarantees that I investigated in this study is the principle of proportion between the violation and the disciplinary penalty. I found out that the administrative judiciary acknowledges as a general principle for the concerned disciplinary authorities the liberty of estimating the proper penalty for the committed violation provided that such estimation shall not be excessive. I discussed the jurisprudence disagreement about the judiciary supervision of proportion. I found out that the application of such principle contradicts with what the legislations used to do in providing penalty lists related to some categories of high-ranking employees. I also discussed the principle of causation in penalty, stating its importance, its place in contrastive legislation, and the rule of such causation when the text is not available. I found out that this rule differs among systems based on administrative nature of discipline (Jordan and Palestine) and the systems based on judicial nature of discipline (Egypt). I also discussed the elements of causation restricted by facts that require penalty, the legal basis of incrimination, and the employee's response regarding defence. I demonstrated

the stipulations of correct causation that require that causation should be stated in the main part of the verdict, and that the causation must be proper, coordinated and clear.

The third chapter is dedicated to study the judicial appeal against the disciplinary penalty. I discussed the competent party of seeing the appeal in Egypt, Jordan and Palestine. I found out that the disciplinary penalty in Egypt may be issued by administrative circles in addition to judicial parties. Therefore, I distinguished between the competent parties investigating the appeal against the disciplinary penalty according to the part issuing the verdict. I also criticized the Palestinian administrative judiciary for its suffering from having one degree of judiciary, and the inadequacy of one court in looking into all the administrative cases. I also dealt with the two stipulations of interest and dates. I identified what is meant by interest and the judiciary stands of the jurisprudence and judiciary that it is necessary to have it, and the criteria of its identification. I also discussed the dates of submitting appeals against the disciplinary penalty at both administrative and judiciary levels. I found out that such dates are not applicable on the executed verdict. I discussed the regulation of injustice before submitting the appeal and the reasons of appeal. I found out that the disciplinary verdict as an administrative verdict is based on five bases: competence, form, cause, locus, and purpose. Therefore, I confined the appeal causes at the bases that may affect the administrative verdict in one of its bases. As for the appeal causes of the disciplinary verdict, I discussed what is stated in the Egyptian State Board Law that restricts such causes in that the appealed verdict shall be based on law violation, error in its application or interpretation, nullification of the verdict or the procedures taken following the verdict, or issuing the verdict in contrary with a former verdict that exceeded the power of the sentenced case. I also discussed the impact rising from abolishing the disciplinary verdict. It was found out that the abolishment verdict shall execute

the administrative verdict retrospectively from the date of its issuance. However, the abolishment verdict has the power of absolute authority regarding the locus but it does not prevent the disciplinary authorities from re-questioning the employee disciplinarily in accordance with the reason of abolishment.